

Sistema Financeiro Brasileiro: Reestruturação Recente, Comparações Internacionais e Vulnerabilidade à Crise Cambial*

Fernando Pimentel Puga**

* O autor agradece a Maurício Mesquita Moreira, Fabio Giambiagi, Armando Castelar Pinheiro e Francisco Rigolon pelos comentários, aos funcionários do Banco Central do Brasil pela inestimável colaboração e a Daniel Cerqueira, Luciano Viani Pirri e Mário Luiz Freitas Lemos por explicações sobre o funcionamento do sistema financeiro brasileiro.

** Economista do Departamento Econômico do BNDES.

Resumo

Este estudo mostra, com base em dados dos balanços das instituições financeiras, que os bancos privados nacionais se encontram atualmente em uma posição menos vulnerável do que estavam nos primeiros anos após a implantação do Plano Real. O nível de inadimplência do sistema bancário está fortemente concentrado nos bancos múltiplos e comerciais públicos federais. Além disso, comparações internacionais revelam que os principais bancos privados brasileiros estão bem menos vulneráveis ao risco de crédito do que os de outros países emergentes da América Latina e da Ásia. O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) tem levado à redução significativa da participação dos bancos estaduais no sistema financeiro nacional, além da melhoria na gestão dos recursos. O ingresso de bancos estrangeiros também tem contribuído para dar mais solidez e eficiência ao sistema financeiro nacional. Contudo, os bancos privados nacionais continuam sendo largamente hegemônicos na comparação com os bancos estrangeiros e têm reagido ao ambiente mais competitivo, buscando ser mais eficientes e participando ativamente das recentes privatizações de bancos estaduais. Finalmente, o estudo mostra que o sistema financeiro brasileiro não deve ser seriamente atingido pela recente desvalorização cambial.

1. Introdução

O interesse pela situação dos sistemas financeiros de países emergentes cresceu substancialmente em meados de 1997, em decorrência da eclosão da crise asiática. Krugman (1998) aponta a situação dos bancos como um dos principais fatores responsáveis pela crise. O autor considera que a existência de garantias implícitas do governo às obrigações dos bancos estimulou o sistema financeiro a emprestar um excessivo volume de recursos que produziu uma inflação no preço dos ativos financeiros. Esse aumento do valor dos ativos, por sua vez, melhorou os balanços dos bancos, contribuindo para um nível maior ainda de empréstimos. Em um certo momento, o pessimismo quanto à solvência do sistema – em particular, que o governo deixaria de garantir os novos empréstimos – levou à reversão na tendência de alta no valor dos ativos e, finalmente, à deterioração do balanço dos bancos, ratificando a queda no preço dos ativos.

A convicção a respeito da importância da estabilidade do sistema financeiro também tem sido compartilhada pelo presidente do FED (Banco Central dos Estados Unidos), Alan Greenspan. No começo de 1998, Greenspan, ponderando sobre os desdobramentos da crise asiática, afirmou que é a falta de liquidez ou a insolvência do sistema bancário que transformam aparentes pequenos desequilíbrios na economia em uma situação de crise. Num contexto de fragilidade dos bancos causada, por exemplo, por elevada inadimplência, um choque externo amplia a falta de confiança no sistema bancário. Como resultado, os bancos perdem depósitos. As saídas de capital, por sua vez, aumentam a pressão sobre o câmbio, forçando à elevação dos juros e derrubando o valor dos ativos.

Finalmente, a credibilidade e o grau de desenvolvimento do sistema financeiro também são considerados importantes para o crescimento de um país. Levine (1997) mostra que, entre 1976 e 1993, os países com sistema financeiro mais desenvolvido tiveram maior crescimento econômico, de 3,2% a.a., do que os países com um sistema pouco desenvolvido, que cresceram apenas 1,4%. Stiglitz (1988) acredita que os investimentos em pesquisa e desenvolvimento são bastante sensíveis a restrições de crédito, em face da dificuldade de se auferirem o risco e o retorno desses investimentos e da falta de garantias.

No Brasil, os programas de ajuste do sistema financeiro têm sido considerados de fundamental importância para diferenciá-lo das nações emergentes asiáticas. Um dos principais elementos de diferenciação se refere ao menor volume de créditos em atraso e em liquidação em relação ao total de créditos concedidos pelos bancos brasileiros, comparativamente a bancos de outros países. A entrada de instituições estrangeiras também tem contribuído para dar mais solidez ao sistema financeiro. Além disso, tem estimulado o aumento da eficiência dos bancos, forçando as instituições já estabelecidas no país a se ajustarem a um ambiente mais competitivo.

A finalidade deste estudo é avaliar a reestruturação do sistema financeiro brasileiro pós-estabilização da economia e sua atual solidez. Devido ao temor de que a recente desvalorização cambial venha a ter impacto negativo significativo sobre os bancos, também foi analisado o grau de vulnerabilidade de tais instituições à alteração no câmbio. Em particular, o estudo tem como objetivo procurar responder às seguintes questões:

- a) Os bancos privados nacionais se encontram atualmente em posição menos vulnerável do que estavam nos primeiros anos pós-Plano Real?
- b) Qual o nível de inadimplência das instituições financeiras e qual a possibilidade de uma crise sistêmica?
- c) O Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) tem efetivamente levado a uma redução do número de bancos estaduais e/ou ao saneamento de tais instituições, ou é uma repetição de planos anteriores?
- d) O ingresso de bancos estrangeiros tem contribuído para dar mais solidez e eficiência ao sistema financeiro?
- e) Os bancos privados nacionais têm condições de sobreviver ao ingresso de bancos estrangeiros?
- f) Qual é o grau de vulnerabilidade do sistema financeiro à recente desvalorização cambial?

Além desta Introdução, o estudo possui quatro seções. A Seção 2, após fazer breve retrospecto da situação anterior à estabilização da economia, discute as medidas adotadas para fortalecer o sistema financeiro, os programas de ajuste dos bancos estaduais e a permissão para o ingresso de bancos estrangeiros. A Seção 3 apresenta dados relativos às alterações no número de bancos, aos efeitos do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer), ao saneamento dos bancos estaduais e federais e ao ingresso de bancos estrangeiros, bem como os argumentos favoráveis e contrários à presença desses últimos. Na Seção 4, são realizadas comparações entre os bancos públicos federais e estaduais e privados nacionais e estrangeiros, a partir de informações extraídas dos balanços de tais instituições. Nessa parte, são apresentados indicadores de alavancagem, de qualidade dos ativos e de lucratividade desses bancos e do total do sistema bancário nacional. Na Seção 5, tais indicadores são também utilizados para analisar os principais bancos que operam no Brasil e para comparações com os principais bancos dos Estados Unidos e de outros países emergentes da América Latina e Ásia. Na Seção 6, é avaliado o grau de vulnerabilidade do sistema financeiro à recente desvalorização do câmbio. Finalmente, a conclusão apresenta os principais resultados obtidos no estudo.

2. Mudanças na Legislação do Sistema Financeiro Brasileiro

Nesta seção são analisadas as medidas adotadas para fortalecer o sistema financeiro brasileiro. Em especial, são discutidos os programas de ajuste dos bancos privados e dos bancos estaduais e a permissão para o ingresso de bancos estrangeiros.

2.1. Mudanças na Legislação das Instituições Financeiras

As reformas financeiras de 1964 e 1965, inspiradas no modelo norte-americano, estabeleceram um sistema baseado em instituições especializadas.¹ Os bancos comerciais somente poderiam realizar operações de crédito.

¹ A Lei da Reforma Bancária, de 1964 (Lei 4.595), além de estabelecer o modelo de instituições especializadas, foi responsável pela criação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários. A Lei do Mercado de Capitais, de 1965 (Lei 4.728), entre outros dispositivos, regulamentou as atividades das bolsas de valores, criou incentivos fiscais para a emissão e aquisição de ações e debêntures e definiu as funções dos bancos de investimento.

to de curto prazo, captando depósitos à vista. Os bancos de investimento e desenvolvimento, por sua vez, seriam responsáveis pelos empréstimos de longo prazo, a partir da captação de depósitos a prazo e de recursos no exterior. As sociedades de crédito, financiamento e investimento (financeiras) deveriam operar no crédito ao consumidor e em empréstimos pessoais, captando letras de câmbio. Finalmente, as instituições do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) responderiam pelo financiamento habitacional, com base nos recursos obtidos através de depósitos de poupança e de letras imobiliárias. Na prática, contudo, o sistema financeiro que se seguiu às reformas adotadas foi bem menos segmentado do que a legislação indicava [Carneiro *et alii* (1993)]. Diferentes instituições financeiras pertencentes ao mesmo conglomerado podiam operar juntas utilizando o mesmo espaço físico, mas com um plano contábil separado, de modo a se enquadrar na legislação.

Em junho de 1988, o Banco Central introduziu o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro (Cosif), que tornou possível a unificação das instituições financeiras em um mesmo plano contábil. Em setembro do mesmo ano, foi aprovada a Resolução 1.524, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), criando os chamados bancos múltiplos, que passariam a operar no mínimo em duas e no máximo em quatro das funções das antigas instituições financeiras: bancos comerciais, bancos de investimento, bancos de desenvolvimento, financeiras e instituições de poupança e empréstimo.

A nova Constituição federal, de 1988, especialmente em seu artigo 192, prevê o redesenho do sistema financeiro, a ser regulamentado em lei complementar. O artigo é bastante polêmico. Os incisos I e II prevêm a separação das instituições bancárias das não-bancárias (estabelecimentos de seguro, previdência e capitalização), o que, de fato, constitui um retrocesso em direção ao modelo de bancos especializados. Ora, a experiência brasileira pós-1964 mostrou que na prática esse modelo acabou não funcionando. Contudo, as maiores críticas certamente foram direcionadas ao parágrafo 3º, que estabelece uma espécie de lei da usura para os juros reais.² De acordo com o parágrafo, as taxas de juros reais, incluindo comissões e

2 *A Lei da Usura (Decreto 22.626, de 1933) proibia qualquer contrato que estabelecesse uma taxa nominal de juros superior a 12% a.a. Ela deixou de existir com a Lei 4.595. Cabe observar que, antes de 1964, os bancos procuravam contornar essa regulamentação exigindo reciprocidade, taxas de serviços etc.*

quaisquer outras remunerações direta ou indiretamente relacionadas à concessão de crédito, não podem ser superiores a 12% a.a. Na verdade, tal tabelamento dos juros tem sido o principal responsável pelo fato de que, passados 10 anos, o artigo ainda não se tenha transformado em lei. Cabe observar que a legislação especifica que o artigo 192 tem de ser regulamentado em sua plenitude. O estabelecimento de uma emenda que retire esse item do texto constitucional tem sido dificultado por questões de natureza política, dado o caráter impopular de tal decisão.

A partir da implantação do Plano Real, no início de julho de 1994, as reformas empreendidas na área financeira tiveram, principalmente, a finalidade de fortalecer e reestruturar o sistema financeiro nacional. Tais reformas se tornaram essenciais com a estabilização da economia, em especial a perda de importante fonte de receita advinda das transferências inflacionárias, o *floating*. Até então, não havia um arcabouço institucional que prevenisse o sistema contra os riscos de uma crise financeira. A atuação do Banco Central para socorrer as instituições se dava mais em caráter emergencial, utilizando recursos da reserva monetária, que contava com parte da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras (IOF).

Em agosto de 1994, em consonância com o Acordo da Basiléia, o Banco Central editou a Resolução 2.099, estabelecendo limites mínimos de capital para a constituição de um banco, além de limites adicionais que variavam de acordo com o grau de risco dos ativos. Foi definido um limite de R\$ 7 milhões de capital realizado e patrimônio líquido, para os bancos comerciais; de R\$ 6 milhões, para os de investimento e de desenvolvimento e sociedades de crédito imobiliário; e de R\$ 3 milhões, para as financeiras. No caso dos bancos múltiplos, o somatório dos valores correspondentes das carteiras foi reduzido em 20%. Para as instituições estrangeiras, o limite mínimo de capital seria 100% superior ao fixado para as instituições nacionais (exigência abolida em novembro de 1995).³ Além disso, as instituições financeiras deveriam manter um nível mínimo de patrimônio líquido ajustado correspondente a 8% dos ativos ponderados pelo risco. Ativos como caixa, reservas junto à autoridade monetária, títulos públicos federais e re-

3 *Instituições com sede fora do Rio de Janeiro e São Paulo têm redução de 30% no valor do capital mínimo exigido. Por último, a legislação também especifica que os valores dos limites teriam que ser atualizados, mensalmente, a partir de 1.9.94, com base no índice estabelecido para efeito de correção monetária patrimonial.*

servas em moeda estrangeira depositadas no Banco Central passaram a ter risco zero. Os depósitos bancários de livre movimentação mantidos em bancos, aplicações em ouro, disponibilidades em moeda estrangeira e créditos tributários foram classificados como de risco de 20%, enquanto os títulos estaduais e municipais e aplicações no interbancário, como de risco de 50%. Finalmente, os riscos das operações de empréstimo e financiamento, aplicações em ações, debêntures, obrigações da Eletrobrás, TDAs, operações vinculadas a bolsas de valores, de mercadorias e futuros foram fixados em 100%.

A implantação de um conjunto mais ambicioso de medidas para reestruturar o sistema financeiro, no entanto, foi adiada para o segundo ano do Plano Real. Nos primeiros meses, a perda das receitas com o *floating* foi compensada pelo aumento das operações de crédito, favorecidas pelo rápido crescimento econômico decorrente da estabilização. Contudo, a diminuição do ritmo de crescimento da economia no segundo trimestre de 1995, decorrente da adoção de uma política monetária e creditícia altamente restritiva devido à crise mexicana, tornou inevitável o ajuste nos bancos. Os créditos em atraso e em liquidação cresceram substancialmente. Os problemas se agravaram ainda mais com a liquidação do Banco Econômico, em agosto de 1995, que concentrou a liquidez nas instituições de grande porte.

Diante desse quadro, em novembro desse ano, o governo estabeleceu um conjunto de medidas voltadas para a reestruturação e o fortalecimento do sistema financeiro. Através da Medida Provisória 1.179, foram criados incentivos fiscais para a incorporação de instituições financeiras, permitindo que a instituição incorporadora passasse a contabilizar como perda os créditos de difícil recuperação da instituição adquirida. A MP também possibilitava que aquela instituição pudesse contabilizar como ágio a diferença entre o valor patrimonial da participação societária comprada e o valor da aquisição, podendo compensar essa diferença nos resultados futuros da instituição e, desse modo, ter benefícios fiscais.

A Medida Provisória 1.182 ampliou os poderes do Banco Central, de maneira que realizasse ações preventivas para sanear o sistema financeiro. A medida permite que a autoridade monetária exija das instituições com problemas de liquidez um novo aporte de recursos, a transferência do controle

acionário ou a reorganização societária por meio de incorporação, fusão ou cisão. Essa MP, convertida em março de 1997 na Lei 9.447, facultou ao Banco Central desapropriar as ações do controlador de um grupo financeiro e, posteriormente, efetuar sua venda por meio de oferta pública, caso ele não acate suas recomendações. Também estendeu ao acionista controlador a responsabilidade solidária com os administradores, no caso de problemas com a instituição.

Também em novembro de 1995, a Resolução 2.208 instituiu o Proer, com o propósito de assegurar a liquidez e a solvência do sistema.⁴ O Proer contempla a criação de uma linha especial de assistência financeira destinada a financiar reorganizações administrativas, operacionais e societárias de instituições financeiras que resultem na transferência de controle ou na modificação de objeto social para finalidades não-privativas de instituições financeiras. Além disso, as instituições participantes desse programa podem diferir em até 10 semestres os gastos com a reestruturação, reorganização ou modernização, além de ficarem temporariamente liberadas do atendimento dos limites operacionais referentes ao Acordo da Basiléia. Os recursos são provenientes dos depósitos compulsórios recolhidos pelas próprias instituições integrantes do sistema financeiro, não comprometendo o orçamento fiscal.

Através da Resolução 2.211, o Banco Central aprovou o estatuto e regulamentou o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), que estabelece uma garantia de até R\$ 20 mil por titular para os depósitos e aplicações, nos casos de decretação de intervenção, liquidação extrajudicial, falência ou reconhecimento pelo Banco Central de estado de insolvência da instituição financeira após o Plano Real (junho de 1994). A garantia incide sobre os depósitos à vista, a prazo e de poupança e sobre letras de câmbio, imobiliárias e hipotecárias. Os recursos advêm do próprio sistema financeiro, com uma contribuição mensal de 0,025% do montante dos saldos das contas seguradas. O FGC é administrado por um conselho de administração constituído de três a nove membros efetivos e igual número de suplentes, pessoas naturais residentes no país, designadas pela Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF), inclusive a que exerce o cargo de presidente.

4 As resoluções analisadas neste estudo foram editadas pelo Banco Central.

Ainda em novembro de 1995, a Resolução 2.212 dificultou a constituição de novas instituições financeiras e criou incentivos para a fusão, incorporação e transferência de controle acionário. Essa norma estabeleceu um limite inicial maior de capital para a constituição de novos bancos. Nos dois primeiros anos de funcionamento da instituição financeira, o patrimônio líquido ajustado terá de corresponder a 32% dos ativos ponderados pelo risco, percentual que cairá gradualmente até o sexto ano, quando vigorará o limite de 8% referente ao Acordo da Basileia. Contudo, os casos de fusão, incorporação ou transferência de controle acionário ficaram isentos dessa nova exigência. Além disso, passou a ser exigido que os controladores comprovem ter uma situação econômica compatível com o empreendimento e correspondente a no mínimo 220% do maior dos seguintes parâmetros: valor patrimonial contábil; capital mínimo para a instituição, previsto na regulamentação vigente; e preço de aquisição.

Em março de 1996, a Medida Provisória 1.334 instituiu a responsabilidade das empresas de auditoria contábil ou dos auditores contábeis independentes em casos de irregularidades na instituição financeira. Com isso, a medida visou forçar os auditores externos a informarem ao Banco Central sobre as eventuais dificuldades das instituições.

Em julho do mesmo ano, a Resolução 2.302 obrigou os bancos com dependência ou participação societária em instituições financeiras no exterior a apurarem os limites operacionais referentes à Resolução 2.099, com base em dados financeiros consolidados, sendo elevado o limite de capital mínimo para a constituição de tais bancos e para suas dependências no exterior. Definiu-se ainda que o Banco Central passaria a fiscalizar as operações das dependências no exterior em que os bancos tivessem participação. Caso essa fiscalização não seja permitida pelo país estrangeiro, todas as participações do banco no exterior serão deduzidas de seu patrimônio líquido, para fins de apuração dos limites operacionais.

Nesse mesmo mês, a Resolução 2.303 permitiu que as instituições financeiras cobrassem tarifas pela prestação de serviços, desde a emissão de um segundo talonário de cheque no mês até outros serviços mais sofisticados. Tal medida se mostrou necessária em virtude da perda de receita pelos bancos com a queda da inflação.

Em maio de 1997, o Conselho Monetário Nacional criou o Sistema Central de Risco de Crédito (Resolução 2.390).⁵ A medida estabelece que as instituições financeiras devem identificar e informar o Banco Central sobre os clientes (pessoas físicas e jurídicas) que possuam saldo devedor superior a R\$ 50 mil. O sistema também permite que as instituições financeiras tenham acesso ao saldo devedor de cada cliente com o sistema financeiro, desde que isso seja autorizado pelo cliente, contribuindo, assim, para que os bancos possam distinguir os tomadores de crédito, facilitando a diminuição das taxas de juros das operações ativas.

Ainda em 1997, em junho, foi modificada novamente a exigência de capital mínimo das instituições financeiras, elevado de 8% para 10% dos ativos ponderados pelo risco, por meio da Resolução 2.399. O novo limite ficou acima do estabelecido pelo Acordo da Basiléia, representando uma redução no limite máximo para os empréstimos, por exemplo, de 12,5 vezes para 10 vezes o patrimônio líquido. Essa resolução também elevou para 16% a provisão sobre o valor exposto ao risco nas operações de *swap*. Ainda em 1997, a Circular 2.784, de novembro, elevou o limite de capital mínimo para 11%, mas permitiu que as instituições se enquadrassem até o final de 1998. Além disso, a provisão para as operações de *swap* subiu para 20%, com prazo de adequação em fevereiro de 1998.

Em maio de 1998, a Resolução 2.493 abriu a possibilidade de os bancos venderem parte ou toda a carteira de crédito a sociedades anônimas de objeto exclusivo, a partir de então denominadas Companhias Securitizadas de Créditos Financeiros (CSCF). A medida abrange, inclusive, os créditos em atraso e em liquidação. As CSCFs podem comprar os créditos das instituições financeiras e securitizá-los, ou seja, transformá-los em títulos negociáveis. Também centralizam a cobrança dos créditos adquiridos, reduzindo os custos administrativos. Com isso, ficou facilitada a recuperação do capital emprestado ou, pelo menos, uma parte, estimulando as ins-

5 Os Comunicados 6.315 e 6.463, de agosto e novembro de 1998, respectivamente, informam a disponibilidade das seguintes transações do Sisbacen, que permitem acesso às informações da Central de Risco de Crédito: PDEV300 – CENTRAL DE RISCO – CONSULTAS GERAIS – INSTITUIÇÕES; PDEV310 – CENTRAL DE RISCO – CONSULTA CLIENTE – INSTITUIÇÕES; PDEV320 – CENTRAL DE RISCO – RESULTADO DO PROCESSAMENTO. As transações PDEV310 e PDEV320 constituem simples desmembramentos de opções de consulta existentes na transação PDEV300.

tituições financeiras a ampliarem a oferta de crédito. Ao permitir o repasse dos créditos das instituições sob intervenção, a medida também agilizou o processo de saneamento dos bancos.

Finalmente, em dezembro de 1998, a Resolução 2.554 estabeleceu que as instituições financeiras devem apresentar ao Banco Central um programa para a implantação de sistemas de controles internos, em concordância com o Comitê da Basileia. O sistema deve definir as responsabilidades de cada um dentro da instituição, auxiliando na definição dos responsáveis por crimes no setor financeiro. Também deve prever a contínua avaliação dos diversos riscos associados às atividades da instituição; a segregação das atividades atribuídas aos integrantes da instituição, de modo a evitar conflitos de interesse; os meios de identificar fatores internos e externos que possam prejudicar a realização dos objetivos da instituição; a existência de canais de comunicação que assegurem aos funcionários o acesso a informações relevantes para suas responsabilidades; o acompanhamento sistemático das atividades desenvolvidas; e a existência de testes periódicos de segurança para os sistemas de informação.

2.2. Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual

No final da década passada e início desta, o debate acerca da necessidade da existência de bancos estaduais e da eventual conveniência de sua privatização se intensificou. Dentre os argumentos favoráveis aos bancos estaduais, colocava-se a necessidade de se corrigirem distorções de mercado e serem socializados os ganhos decorrentes das transferências inflacionárias. Também se mencionava que, na ausência de bancos estaduais, boa parte dos municípios brasileiros não seria atendida pela rede bancária. Por outro lado, os críticos desses argumentos afirmavam que as diferenças entre o retorno social e o retorno privado de projetos seriam melhor equacionadas através de esquemas de incentivos e desincentivos, tais como subsídios ou impostos indiretos, que levassem à solução dos problemas pelo sistema financeiro privado [Cysne e Faria (1997)]. A socialização das transferências inflacionárias poderia ser conseguida taxando-se diretamente as instituições financeiras por meio de impostos sobre o lucro ou de depósitos compulsórios [Werlang e Fraga Neto (1993)]. Além disso, Papageorgiou (1992) sugeria que nos municípios de baixa renda, onde a colocação de agências

bancárias não é rentável, a captação de poupança e os pagamentos em outras praças poderiam ser feitos nos postos dos Correios.

O principal argumento contrário aos bancos estaduais, contudo, referia-se ao tipo de relacionamento que essas instituições costumavam ter com seus controladores e com o governo federal. De fato, tradicionalmente, eram poucas as restrições ao volume de financiamentos que os governos estaduais podiam obter de seus bancos. Apesar da existência de limites legais sobre os empréstimos que as instituições financeiras podiam fazer para seus controladores, tal restrição não costumava ser respeitada no caso dos bancos estaduais. Assim, o abuso no endividamento terminava por levar a uma situação em que os fluxos de caixa dos estados se tornavam insuficientes para atender aos serviços da dívida. Com os estados ficando inadimplentes, seus bancos acabavam tendo problemas de liquidez. Nesse caso, as pressões políticas dos governadores faziam com que o Banco Central fosse chamado a socorrer essas instituições, oficialmente, através do redesconto ou de um empréstimo de liquidez ou, por via indireta, injetando liquidez no mercado. Como consequência, havia emissão de moeda, dificultando a condução da política monetária e a estabilização da economia.

Até 1996, foram adotados diversos programas destinados ao saneamento dos bancos estaduais. No entanto, as instituições continuaram a apresentar situações de desequilíbrio. De acordo com o Banco Central (1998a), o custo implícito desses programas e intervenções, em valores de 1998, já foi estimado em mais de R\$ 30 bilhões. Dentre os principais programas adotados, temos:

- em 1983, o Programa de Apoio Creditício (PAC), constituído por uma linha de empréstimo de liquidez em condições privilegiadas;
- em 1984, o Programa de Recuperação Financeira (Proref), que era uma linha de empréstimo com condições mais rigorosas, vinculada a ajustes;
- em 1986, a junção do PAC com o Proref ampliou os mecanismos de punição;
- em 1987, o Regime de Administração Especial Temporária (Raet), decretado em 10 instituições apenas nesse ano;
- em 1988, uma linha de financiamento de US\$ 800 milhões para todos os bancos estaduais, vinculada a ajustes;

- em 1990, o Programa de Recuperação – linha de empréstimos vinculada a ajustes, paralelamente à liquidação extrajudicial de quatro bancos estaduais; e
- em 1992, a linha especial para os bancos liquidados em 1990, vinculada a ajustes.

Em agosto de 1996, teve início o Proes, através da Medida Provisória 1.514, com a finalidade de sanear o sistema financeiro público estadual. Pela primeira vez, a ajuda federal, num montante de 100% dos recursos necessários ao saneamento dos bancos estaduais, foi condicionada ou à privatização das instituições ou à sua transformação em agências de fomento ou à sua liquidação. No caso de que não houvesse a transferência do controle acionário ou a transformação em agências de fomento, a ajuda federal ficaria limitada a 50% dos recursos necessários. O restante deveria ser arcado pelos governos estaduais, sendo necessárias a quitação antecipada de dívidas junto à instituição financeira; a assunção de dívidas da instituição financeira com terceiros existentes em 31 de março de 1996; a capitalização da instituição financeira; e mudanças em seu sistema de gestão capazes de assegurar sua profissionalização. Os financiamentos do governo teriam prazo de 30 anos, com pagamentos mensais, e a taxa de juros corresponderia à variação do IGP-DI, acrescida de 6% a.a.

A resolução também especificou que os estados deveriam prestar as garantias adequadas e autorizava, em casos de inadimplência, que o Tesouro sacasse os respectivos montantes contra as contas bancárias depositárias das receitas próprias ou contra as transferências constitucionais das respectivas unidades da Federação. Desse modo, ao contrário do passado, a ajuda federal veio acompanhada da imposição de uma gestão mais eficiente dos recursos administrados pelos bancos.

Após sua primeira divulgação, essa medida provisória sofreu algumas modificações, de forma a enquadrar o texto às situações não-previstas. A quarta reedição tornou explícita a condição de instituição não-financeira das agências de fomento, sendo impedidas de captar recursos com o público. Na 11ª reedição, de junho de 1997, foram prorrogadas as datas-limite para a assinatura dos contratos – até 31.3.98, para os estados interessados em sanear suas instituições, e até 30.6.98, para os demais casos. Em julho de 1998, em virtude da inviabilidade econômica da maioria dos

bancos estaduais, a MP 1.702-26 estabeleceu que a única opção ainda em vigor para os estados, como contrapartida à concessão do financiamento da União para os necessários ajustes patrimoniais, seria a passagem do controle das instituições para o governo federal, que deveria necessariamente privatizá-las ou extingui-las. A efetivação dessa opção foi condicionada à celebração, até 10 de julho de 1998, de compromisso de gestão da instituição financeira com o Banco Central. A MP 1.773-32, de dezembro de 1998, reabriu o prazo de adesão ao Proes, com os estados tendo que manifestar o interesse de participar do programa até 15 de janeiro de 1999.

2.3. Mudanças na Legislação sobre o Capital Estrangeiro

A Lei 4.131, de setembro de 1962, aplicou o princípio da reciprocidade no tratamento do ingresso de instituições estrangeiras no sistema financeiro brasileiro. O artigo 50 estabelecia que, “aos bancos estrangeiros autorizados a funcionar no Brasil”, seriam aplicadas as “mesmas vedações ou restrições” que a legislação de seus países de origem impunha aos bancos brasileiros que neles desejassem se estabelecer [Bastos e Martins (1990)]. Pelo artigo 51, ficava vedado, aos bancos sediados em países cuja legislação impunha restrições ao funcionamento de bancos brasileiros, adquirir mais de 30% das ações de bancos brasileiros com direito a voto. A participação estrangeira no capital de uma instituição brasileira foi limitada a 50% do capital social e a um terço do capital com direito a voto.

Em 1964, a Lei 4.595 estabelecia que a entrada de instituições financeiras estrangeiras só poderia ocorrer mediante prévia autorização do Banco Central ou decreto do Poder Legislativo. Freitas (1998) mostra que, embora não existissem regras formais explícitas, somente era admitida a entrada de investidor estrangeiro em bancos de investimento e em empresas de *leasing* através de participação acionária minoritária. Por outro lado, não foram estabelecidas restrições à instalação de escritórios de representação. Apesar disso, a presença de bancos estrangeiros no Brasil aumentou na segunda metade dos anos 60 e ao longo dos anos 70. Em contrapartida, para viabilizar a estratégia de expansão dos bancos brasileiros no exterior, houve a celebração de inúmeros acordos bilaterais e autorizações de ingresso com base na aplicação do princípio de reciprocidade.

A Constituição de 1988 manteve aberta a possibilidade de acesso das instituições financeiras estrangeiras ao mercado doméstico. O artigo 52 do Ato das Disposições Transitórias proibiu, até que seja regulamentado em lei complementar, a instalação no Brasil de novas agências de instituições financeiras estrangeiras e o aumento do percentual de participação, no capital de instituições financeiras com sede no país, de pessoas físicas ou jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior. Contudo, tais restrições não se aplicariam às autorizações resultantes de acordos internacionais, de reciprocidade ou de interesse do governo brasileiro.

Em agosto de 1995, a Exposição de Motivos 311, encaminhada pelo ministro da Fazenda e aprovada pelo presidente da República, estabelecia que eram do interesse do país a entrada e ou o aumento da participação de instituições estrangeiras no sistema financeiro. Dentre os aspectos destacados, incluem-se a escassez de capitais nacionais; a eficiência operacional e a capacidade financeira superior dos bancos estrangeiros, com reflexos positivos sobre o preço dos serviços e sobre o custo dos recursos oferecidos à população; e a introdução de novas tecnologias. Em novembro do mesmo ano, a Resolução 2.212 eliminou a exigência de que o capital mínimo de um banco estrangeiro fosse o dobro daquele exigido de um banco nacional.

Os pedidos de entrada no Brasil têm sido analisados levando-se em consideração, além da capacidade financeira e a solidez da instituição estrangeira, os “interesses e prioridades nacionais”. Ou seja, solucionar problemas de bancos em dificuldades, fortalecer o sistema financeiro nacional e reiterar a disposição do governo em dar continuidade à política de abertura externa do sistema financeiro [Freitas (1998)]. Em virtude do significativo número de bancos interessados em ingressar no país, o Banco Central tem exigido o pagamento de um *pedágio*, a título de contribuição para a recuperação dos recursos públicos utilizados para o saneamento do sistema financeiro. O montante cobrado para a aquisição de bancos tem oscilado em função, principalmente, da situação na qual a instituição a ser adquirida se encontra, conforme será analisado na Seção 3.3.

3. Reestruturação do Sistema Financeiro

Nesta seção são analisados a evolução do número de bancos antes e depois do Plano Real; os efeitos do Proer, instituído em novembro de 1995; o sa-

neamento do sistema financeiro público federal e estadual (após o Proes, que teve início em agosto de 1996); e o ingresso de bancos estrangeiros após a Exposição de Motivos 311, de agosto de 1995. Além disso, são também comentados os principais argumentos contrários e favoráveis à presença de bancos estrangeiros por executivos de importantes bancos nacionais e estrangeiros que operam no Brasil.

3.1. Número de Instituições Financeiras

Ao final de 1998, havia 2.053 instituições financeiras sob a supervisão do Banco Central. A Tabela 1 ilustra os efeitos da estabilização da economia e dos programas de reestruturação sobre o número de instituições financeiras. Enquanto o número de bancos aumentou de 166, em dezembro de 1988, para 273, em junho de 1994, ao final de 1998 esse número era de 233.⁶ Nesses últimos anos, houve uma queda bastante significativa do número de bancos privados nacionais, públicos estaduais e bancos com participação estrangeira.⁷ Por outro lado, o número de bancos com controle estrangeiro quase dobrou. No caso das instituições não-bancárias, houve substancial queda do número de distribuidoras, que passaram de 376, em junho de 1994, para 212, em dezembro de 1998. Contudo, em virtude do crescimento do número de cooperativas de crédito, aumentou o total de instituições financeiras, de 1.987 para 2.053, nesse mesmo período. No tocante ao número de agências de bancos, elas decresceram de 17.577, em junho de 1994, para 16.121, em agosto de 1998.

6 A conversão de instituições financeiras especializadas em bancos múltiplos, permitida pela Resolução 1.524, de setembro de 1988, ocorreu de forma bastante rápida. Dois anos depois da legislação, a quantidade de bancos especializados já havia caído para menos da metade do número que havia em 1988. Esse processo continuou ao longo dos últimos anos. A Tabela 1 mostra que, passados 10 anos, o número de bancos comerciais, por exemplo, caiu de 97, em dezembro de 1988, para apenas 29, em dezembro de 1998. O número de bancos múltiplos, por outro lado, cresceu de apenas quatro para 174 no mesmo período.

7 De acordo com a Carta-Circular 2.345, de janeiro de 1993, o Banco Central classifica como instituições financeiras privadas nacionais com participação estrangeira aquelas que tenham, direta ou indiretamente, de 10% a 50% do capital votante pertencentes a instituições financeiras sediadas no exterior. São consideradas instituições financeiras privadas com controle estrangeiro aquelas cuja maioria do capital votante seja, direta ou indiretamente, da posse de instituições financeiras sediadas no exterior. As filiais de instituições financeiras estrangeiras são as constituídas e sediadas no exterior com dependência ou filial no Brasil.

TABELA 1
Número de Instituições Financeiras

<i>Tipos de Instituição</i>	<i>Dez/88</i>	<i>Jun/94</i>	<i>Dez/98</i>
Bancos Públicos Federais	6	6	6
Múltiplos	0	2	2
Comerciais	4	2	2
de Desenvolvimento	1	1	1
Caixa Econômica Federal	1	1	1
Bancos Públicos Estaduais	37	34	24
Múltiplos	0	24	16
Comerciais	23	2	2
de Desenvolvimento	10	7	6
Caixa Econômica Estadual	4	1	0
Bancos Privados Nacionais	44	147	106
Múltiplos	3	138	101
Comerciais	41	9	5
Filiais de Bancos Estrangeiros (Comerciais)	18	19	16
Bancos com Controle Estrangeiro	7	19	36
Múltiplos	0	19	34
Comerciais	7	0	2
Bancos com Participação Estrangeira	5	31	23
Múltiplos	1	29	21
Comerciais	4	2	2
Bancos de Investimentos	49	17	22
Total do Sistema Bancário Nacional	166	273	233
Sociedade de Crédito, Financiamento e Invest.	102	42	46
Sociedade de Arrendamento Mercantil	54	72	83
Corretoras de Câmbio e Valores Mobiliários	259	288	233
Distribuidoras de Câmbio e Valores Mobiliários	419	376	212
Soc. Crédito Imobiliário e Assoc. de Poup. e Emp.	55	24	20
Cooperativas de Crédito	598	912	1.222
Companhias Hipotecárias	0	0	4
Total do Sistema Financeiro Nacional	1.653	1.987	2.053

Fonte: Banco Central do Brasil.

Com base em informações até dezembro de 1997, Barros *et alii* (1998) afirmam que de um total de 271 bancos no início do Plano Real, em julho de 1994, 48 já haviam passado por algum processo de ajuste que resultou em transferência de controle acionário (com e sem recursos do Proer) ou em incorporação por outras instituições. Nesse período, o Banco Central submeteu 43 bancos a algum tipo de regime especial (Raet, intervenção ou liquidação): um banco de investimento, quatro bancos comerciais privados nacionais, três bancos comerciais públicos estaduais, um banco de desenvolvimento estadual, dois bancos múltiplos nacionais com participação estrangeira, 28 bancos múltiplos privados nacionais e quatro bancos múltiplos públicos estaduais.

No caso do Proer, Bozano, Simonsen (1998) informa que os bancos privados receberam uma assistência de aproximadamente US\$ 21 bilhões (3,8% do PIB) na forma de títulos do Tesouro Nacional, em troca dos créditos problemáticos. Desse montante, US\$ 6,8 bilhões foram para sanear o Econômico, US\$ 6,1 bilhões para o Nacional, US\$ 5,9 bilhões para o Bamerindus, US\$ 1,3 bilhão para o Banorte e US\$ 500 milhões para o Banco Mercantil de Pernambuco.

3.2. Saneamento do Sistema Financeiro Público Estadual e Federal

A reestruturação do sistema financeiro estadual tem sido realizada por intermédio do Proes, programa inédito no tocante à adesão dos estados. Como mostra a Tabela 2, na data do estabelecimento do Proes, em agosto de 1996, o sistema financeiro público estadual era composto por 35 instituições, sendo 23 bancos comerciais e ou múltiplos. Exceto pelos estados de Mato Grosso do Sul e Tocantins, que não possuem instituições financeiras, apenas três estados ainda não participam do programa – Paraíba, Piauí e Distrito Federal. Somente seis instituições entraram na opção de ser saneadas – as do Pará, Sergipe, Espírito Santo, Santa Catarina (Besc), Rio Grande do Sul e São Paulo (Nossa Caixa-Nosso Banco). Assim, após a conclusão de todos os processos, devem restar apenas nove instituições financeiras estaduais.

Dentre as 26 instituições que optaram por deixar de ser bancos estaduais, 10 se enquadraram na opção de ser privatizadas – as do Ceará, Bahia, Goiás, Maranhão, Minas Gerais (Credireal e Bemge), Paraná, Pernambuco,

TABELA 2
Número de Instituições Financeiras Estaduais

<i>Instituições</i>	<i>Posição em</i>		<i>Estimativa após o Proes</i>
	<i>Ago/96</i>	<i>Jul/98</i>	
Bancos Comerciais/Múltiplos	23	19	9
Caixas Econômicas	1	1	0
Bancos de Desenvolvimento	4	4	0
Bancos Comerciais e ou Múltiplos em Raet	3	1	0
Bancos Comerciais e ou Múltiplos em Liq. Extrajudicial	1	5	0
Caixas Econômicas em Liq. Extrajudicial	2	1	0
Bancos de Desenvolvimento em Liq. Extrajudicial	1	0	0
Total	35	31	9

Fontes: *Boletim Macroeconômico*, da SPE (maio de 1998), e Banco Central do Brasil.

Rio de Janeiro e São Paulo (Banespa) – e cinco na opção de ser extintas (liquidação extrajudicial) – Rio Grande do Norte, Alagoas, Amapá, Mato Grosso e Minas Gerais (Minas Caixa).⁸ Para 11 instituições, ficou decidido que virariam agências de fomento – as do Amazonas, Rio Grande do Sul, Santa Catarina (Badesc), Bahia (Desenbanco), Minas Gerais (BDMG), Pernambuco, Roraima, Amapá, Rondônia, Acre e Alagoas. Ao final de 1998, quatro privatizações já tinham sido realizadas. Antes, em junho de 1997, o Banerj, do Rio de Janeiro, havia sido dividido em duas partes – uma foi adquirida pelo Banco Itaú e a outra sofreu liquidação extrajudicial. No mesmo ano, em agosto, o Credireal foi comprado pelo BCN, que acabou sendo vendido para o Bradesco em outubro de 1997. Em 1998, ocorreram outras duas vendas de bancos estaduais: em setembro, o Itaú comprou o Bemge e, em novembro, o Bandepe foi adquirido pelo holandês ABN Amro.

Bozano, Simonsen (1998) mostra que foram emitidos aproximadamente US\$ 48 bilhões (6% do PIB) em títulos federais para sanear os bancos estaduais, cerca de três vezes o montante despendido no Proer. Desse total,

⁸ Os bancos de Minas Gerais (Minas Caixa) e Rio Grande do Norte (Bandern), além do Cai-xego, de Goiás, já estavam em situação de liquidação extrajudicial na época do lançamento do Proes. No caso do Rio Grande do Norte, ficou decidido que esse estado teria uma agência de fomento.

US\$ 26 bilhões foram destinados ao equacionamento da dívida do estado de São Paulo com o Banespa, que foi federalizado em dezembro de 1997 e deverá ser privatizado em 1999. Do restante, US\$ 8 bilhões foram para a Nossa Caixa, US\$ 4 bilhões para o Banestado, US\$ 1,5 bilhão para o Bemge, US\$ 3 bilhões para o Banerj e US\$ 3 bilhões para o Banrisul.

Em relação ao saneamento do sistema financeiro federal, o processo de ajuste do Banco do Brasil teve início com o reconhecimento de prejuízos decorrentes do acúmulo de créditos irrecuperáveis ao longo de vários anos, junto com a limpeza da carteira de crédito e com o aumento temporário da participação do Tesouro Nacional no capital do banco, através da capitalização de R\$ 8 bilhões em 1996. Cabe observar que, futuramente, o Tesouro poderá vender essa sua participação ao setor privado.

No caso da Caixa Econômica Federal (CEF), Barros e Almeida Jr. (1997) mostram que o ajuste envolve, principalmente, uma mudança no arcabouço jurídico que regulamenta as regras dos financiamentos e de execução das garantias dos contratos imobiliários. Parte dos problemas dessa instituição está relacionada à falência do Sistema Financeiro da Habitação e seus créditos com o Fundo de Compensação das Variações Salariais (FCVS). Desse modo, o processo de ajuste está ocorrendo simultaneamente à montagem do recém-criado Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI).

3.3. Ingresso de Bancos Estrangeiros

O banco holandês Raibobank Nederlands, que já possuía um escritório de representação no Brasil, foi a primeira instituição estrangeira a ingressar no país após a Exposição de Motivos 311, de agosto de 1995, sendo autorizado a operar nessa data. Também em 1995, o Banco Comercial S.A., do Uruguai, foi autorizado a atuar no Brasil. Desde então, entraram cinco instituições em 1996 e outras 13 em 1997, tendo esse movimento continuado em 1998. Dentre os principais bancos que ingressaram no país, destaca-se o Hongkong Shanghai Banking Corporation (HSBC), que em março de 1997 adquiriu o controle do Bamerindus com recursos do Proer e, com isso, ficou sendo, até novembro de 1998, o maior banco estrangeiro no sistema financeiro brasileiro, tanto em ativos como em extensão da rede bancária.⁹

⁹ Antes dessa aquisição, o HSBC era acionista minoritário do Bamerindus.

Nesse caso, pela primeira vez no país, a falência de uma grande instituição doméstica foi resolvida mediante sua venda a entidade estrangeira. Freitas (1998) destaca que, mesmo em âmbito mundial, não se tem registro de episódio semelhante, apesar do movimento crescente de fusões e aquisições. Em janeiro de 1998, o português Caixa Geral de Depósitos comprou 79,3% do capital votante do Banco Bandeirantes. Nesse mesmo ano, em agosto, o espanhol Bilbao Vizcaya adquiriu 55,5% do capital votante do Excel-Econômico. Em outubro de 1998, o Bilbao Vizcaya passou a deter 100% do capital votante da instituição.

A Tabela 3 mostra que houve significativo aumento de bancos estrangeiros no país, de 37 para 52, entre junho de 1995, antes da Exposição de Motivos 311, e dezembro de 1998.¹⁰ Enquanto houve uma ligeira redução do número de filiais de bancos estrangeiros, houve acréscimo, de 20 para 36, de bancos nacionais com controle estrangeiro. Com isso, a participação dos bancos estrangeiros no total de bancos múltiplos e comerciais pulou de 15,4% para 25,6% no período.

Além do ingresso de novas instituições no Brasil, também houve a ampliação dos bancos estrangeiros já presentes no sistema financeiro brasileiro. Em especial, ocorreram as aquisições do Banco Geral do Comércio (agosto de 1997) e do Noroeste (outubro de 1997) pelo espanhol Santander. Tam-

TABELA 3
Evolução do Número de Bancos Estrangeiros no Brasil

<i>Tipos de Instituição</i>	<i>Jun/95</i>	<i>Dez/98</i>
Filiais de Bancos Estrangeiros	17	16
Bancos Privados com Controle Estrangeiro	20	36
Total de Bancos Estrangeiros (A)	37	52
Total dos Bancos Múltiplos e Comerciais (B)	240	203
Participação dos Estrangeiros (A/B) (%)	15,4	25,6

Fonte dos dados brutos: Sisbacen.

¹⁰ Neste estudo, considera-se banco estrangeiro aquele cuja maioria do capital votante pertença, direta ou indiretamente, a instituições financeiras sediadas no exterior (bancos privados com controle estrangeiro) e aquele constituído e sediado no exterior com dependência ou filial no Brasil (filiais de bancos estrangeiros).

bém em 1997, no mês de setembro, ocorreu a transferência do controle acionário do Boavista para o Banco InterAtlântico, controlado pelo banco português Espírito Santo, o Grupo Monteiro Aranha e o banco francês Crédit Agricole. Em março de 1998, o Sudameris adquiriu o controle do Banco América do Sul.

Recentemente, em novembro de 1998, o Conselho Monetário Nacional aprovou a venda da totalidade das ações com direito a voto do Banco Real para o ABN Amro Bank, que já havia adquirido 40% de tais ações em julho de 1998. Com essa aquisição, a instituição passou a ser o maior banco estrangeiro no Brasil, tanto em ativos quanto em termos de agência bancária, ocupando a posição do HSBC Bamerindus. No mesmo mês, o banco holandês já havia comprado o Bandepe (Banco do Estado de Pernambuco). Além de ser o maior banco da Holanda, com ativos totais de US\$ 532 bilhões ao final do primeiro semestre de 1998, o ABN é também o maior banco estrangeiro nos Estados Unidos. Cabe destacar que ele está presente no Brasil desde 1917, quando iniciou suas operações com o nome de Banco Holandês da América do Sul. Em 1964, após a união com o Banco Aymoré, tornou-se uma das principais instituições financeiras do país, sendo líder no financiamento de automóveis. Ao final do primeiro semestre de 1998, o ABN ocupava a 24ª posição no *ranking* dos bancos comerciais e múltiplos por ativos.

Nos casos do HSBC Bamerindus e da Caixa Geral de Depósitos, que adquiriram, respectivamente, os bancos Bamerindus e Bandeirantes, que se encontravam em sérias dificuldades financeiras, não foi cobrado *pedágio* pelo Banco Central. Por outro lado, o ABN Amro concordou em pagar R\$ 120 milhões ao BC pela autorização para que pudesse aumentar de 40% para 100% a sua participação no capital votante do Banco Real, sendo a maior taxa cobrada até o momento. Em julho de 1998, o banco holandês já havia pago R\$ 80 milhões pela compra dos 40% do capital votante da instituição.

Finalmente, houve também o aumento da presença estrangeira com a instalação ou aquisição de instituições não-bancárias. Por exemplo, o Deutsche Bank teve autorização para instalar uma corretora de valores; o Citibank e o BankBoston decidiram constituir companhias hipotecárias; e o Lloyds Bank adquiriu a financeira Losango.

Por outro lado, importantes bancos internacionais têm tido dificuldades em se estabelecer. O francês *Crédit Lyonnais*, por exemplo, vendeu o controle do BFB para o Itaú, em 1996. Além disso, diversos bancos estrangeiros têm optado pela área de atacado, em vez de atuar no varejo. O Chase Manhattan saiu da área de varejo em 1992 para se concentrar nas operações de banco de investimento. O Deutsche Bank optou por se especializar nas áreas de gestão de recursos, finanças corporativas e custódia de valores.

3.4. Argumentos Favoráveis e Contrários ao Ingresso de Bancos Estrangeiros

Em entrevistas realizadas por Freitas (1998), a maioria dos executivos de importantes bancos nacionais e estrangeiros que operam no Brasil considerou positiva a ampliação da presença estrangeira, tanto no que se refere à melhoria da qualidade dos serviços e ao aporte de novas tecnologias, como no tocante à redução dos *spreads* e à maior eficiência operacional.¹¹ Alguns entrevistados, contudo, destacaram que a redução dos *spreads* está relacionada mais à diminuição do risco da atividade bancária, o qual depende da queda na taxa de juros básica da economia e dos níveis de inadimplência, do que ao aumento da pressão concorrencial associada ao ingresso de estrangeiros. Por outro lado, foi consensual que os bancos estrangeiros no país possuem tecnologias e processos mais eficientes e sofisticados que os bancos brasileiros. O alongamento dos prazos das operações de crédito a partir do repasse de recursos externos foi considerado pouco provável, pois, em geral, as captações externas dos bancos são utilizadas em operações de tesouraria, de arbitragem. Tal alongamento depende, além da redução do patamar de juros, da consolidação da estabilidade da economia.

Vale mencionar também que os bancos estrangeiros, a tomar como exemplo a crise do sistema bancário argentino em 1995, têm maior capacidade de absorver choques macroeconômicos. Ramos (1998) observa que os

¹¹ As entrevistas foram realizadas com executivos dos seguintes bancos: ABN Amro, Banco CCF Brasil, Banco Garantia, Banco InterAmerica Express, Banco Itaú, Banco Pactual, Banco Patrimônio, BankBoston, BBA Creditanstalt S.A., Bozano Simonsen, Citibank, Deutsche Bank, Excel-Econômico, HSBC Bamerindus, ING-Barings, Merrill Lynch, Morgan Stanley, Nations Bank do Brasil, Schroder Investment Management Brasil S.A., Unibanco e Lloyds Bank.

bancos nacionais de varejo da Argentina demoraram cerca de um ano e meio para se ajustar à crise cambial mexicana, reduzindo suas exposições ao risco em virtude da escassez de capital provocada pela menor tolerância dos depositantes ao risco de *default* dos bancos.¹² Por outro lado, os bancos estrangeiros sofreram um choque mais suave e se ajustaram imediatamente.

Não obstante, o estudo realizado por Freitas destaca que, após a compra do Bamerindus pelo gigante HSBC e a colocação em prática pelo Santander de uma agressiva estratégia de aquisições, intensificaram-se as críticas de alguns banqueiros brasileiros à política de abertura do sistema financeiro a bancos estrangeiros. Dentre os pontos levantados pelos banqueiros temos:

- “O real ficaria mais vulnerável, pois os bancos estrangeiros poderiam lucrar apostando contra a moeda nacional, usando seu *funding* em reais e comprando dólares do Banco Central.”
- “O Banco Central poderia perder crédito. Um banco brasileiro dá crédito ilimitado ao Banco Central, já para o banco estrangeiro é um risco de crédito como um outro qualquer.”
- “O poder do Banco Central sobre os bancos nacionais é maior porque o *funding* deles é local. Já o nível de ascendência sobre os bancos internacionais seria muito menor.”
- “A decisão sobre a alocação da poupança seria tomada no exterior.”
- “Os controles sobre os capitais externos seriam menos eficazes. Enquanto os bancos brasileiros com base *off-shore* têm capacidade limitada para levantar recursos externos, os bancos estrangeiros poderiam mobilizar enorme massa de negócios [que estariam] fora do controle da autoridade monetária brasileira, tornando ineficazes os mecanismos de controle.”
- “Nenhum país desenvolvido, na prática, permite que seus maiores bancos sejam comprados por estrangeiros.”

Em relação ao primeiro argumento, Freitas (1998) afirma que não é a presença de bancos estrangeiros que representa uma ameaça ao real. De fato, os bancos, independentemente da nacionalidade, tendem a aproveitar

¹² Os depósitos totais do sistema bancário argentino caíram 18,4%, entre 20 de dezembro de 1994 e maio de 1995.

toda e qualquer oportunidade de ganho, mesmo que isso comprometa a condução das políticas monetária e cambial. Quanto à possibilidade de os bancos estrangeiros recusarem a compra de títulos públicos leiloados pelo Banco Central, ele observa que tal comportamento também independe da nacionalidade da instituição. No caso de a alocação de poupança ser decidida no exterior, cabe mencionar que, assim como os bancos privados nacionais, os bancos estrangeiros têm se concentrado nas operações de crédito de curto de prazo. Tais instituições não têm atuado em operações de longo prazo, exceto como repassadoras de recursos do governo, em especial do BNDES.

Em relação à possibilidade de os bancos estrangeiros inviabilizarem o controle dos fluxos de capitais, Freitas ressalta que a dependência do capital externo é que dificulta o controle da moeda e força o Banco Central a manter taxas de juros elevadas. Finalmente, não existem restrições nos Estados Unidos que impeçam o ingresso de bancos estrangeiros. Contudo, nos países europeus existe a preocupação quanto ao avanço dos bancos norte-americanos sobre os sistemas financeiros locais. Também vale mencionar as resistências do governo francês à aquisição do banco estatal Crédit Lyonnais pelo inglês Barclays Bank.

4. Indicadores de Balanço das Instituições Financeiras

Nesta seção, são analisados os indicadores de balanço dos bancos múltiplos e comerciais federais, estaduais, privados nacionais, com controle estrangeiro e com participação estrangeira e das filiais de bancos estrangeiros. Cabe observar, contudo, que os dados de balanço dos bancos devem ser analisados com um certo cuidado, devido às constantes mudanças de controle das instituições. Outro problema reside no fato de que, até 10 de março de 1999, três instituições estaduais ainda não tinham divulgado o balanço relativo ao primeiro semestre de 1998, em virtude de o Proes ter estendido a data para esses bancos apresentarem seus balanços.¹³ Além disso, dos 233 bancos existentes em dezembro de 1998, 11 ainda não haviam apresentado o balanço referente ao segundo semestre do ano passa-

¹³ Os três bancos estaduais que não apresentaram o balanço do primeiro semestre de 1998 foram o Banco do Estado de Goiás S.A., o Banco do Estado do Ceará S.A. e o Banco do Estado do Paraná S.A..

do.¹⁴ No entanto, os dados disponíveis abrangem as 20 principais instituições bancárias do país, segundo o *ranking* de junho de 1998 (ver Seção 5.1).

As informações consolidadas dos bancos foram extraídas do Sistema de Informações do Banco Central (Sisbacen). Com a finalidade de complementar a análise realizada, foram também estudadas as mudanças no comportamento dos principais bancos, a partir de dados extraídos dos balanços e de informações fornecidas pela Atlantic Rating.

Além disso, cabe observar que o Banco Central classifica o Banco do Brasil como comercial (não como múltiplo). Os dados das empresas subsidiárias – BB Investimentos, BB Financeira, BB Leasing, BB Corretora e BB DTVM – são computados, separadamente, nos consolidados dos bancos de investimento, financeiras, sociedades de arrendamento mercantil, corretoras e distribuidoras, respectivamente.¹⁵ Ao final de 1998, por exemplo, o Banco do Brasil possuía ativos no valor de US\$ 97 bilhões. Caso sejam incluídas as subsidiárias, esse valor passa para US\$ 107 bilhões.

4.1. *Evolução do Crédito, Ativos, Depósitos e Patrimônio Líquido dos Bancos*

Embora o número de bancos tenha se reduzido de 273, em junho de 1994, para 233, em dezembro de 1998 (ver Seção 3.1), houve significativo crescimento de seu tamanho nesse período. O total dos ativos e o patrimônio líquido do sistema bancário nacional cresceram 71% e 61% em dólar, respectivamente. Também houve importante elevação do volume de créditos concedidos, principalmente no segundo semestre de 1994.¹⁶ A partir de então, o crescimento foi bem mais lento, em função basicamente do aumento da inadimplência. A Tabela 4 mostra alguns indicadores que permitem analisar o comportamento dos bancos, assim como comparar o tamanho dos diferentes consolidados analisados.

¹⁵ O mesmo ocorre com o Banco Real, que é classificado como comercial. Para evitar confu-

¹⁶ Não é esta, se não a despesa de crédito quando de se classificar os créditos em arrendamento próprio ou apenas à carteira comercial do banco, dada a dificuldade de se obterem informações referentes apenas à última. Na seção seguinte, tal problema pôde ser contornado analisando-se apenas o conglomerado financeiro.

Em relação aos bancos federais, cabe destacar o processo de federalização do Banespa em dezembro de 1997, que ajuda a explicar a recente diminuição do total de créditos concedidos pelo total dos bancos, e a privatização do banco Meridional, vendido para o Bozano, Simonsen.¹⁷ No acordo, ficou acertado que a União receberia créditos do Banespa contra o estado de São Paulo, em 23 de dezembro, com o banco recebendo títulos públicos federais, em contrapartida. Com isso, em 1997, o volume de operações de crédito do banco caiu de US\$ 27,3 bilhões, em junho, para apenas US\$ 4,3 bilhões, em dezembro.

Os dados dos balanços dos bancos estaduais são mais difíceis de ser analisados, em virtude de alguns deles não terem apresentado os balanços referentes ao primeiro e ao segundo semestres de 1998. Contudo, ao final de 1997, a participação dos bancos estaduais no total dos ativos dos bancos múltiplos e comerciais, por exemplo, já havia caído a menos da metade de sua representatividade em junho de 1996, antes da criação do Proes. A mudança de controle do Banespa foi o principal fator responsável por tal diminuição, em especial no volume de créditos concedidos. De fato, o volume de créditos concedidos pelos bancos estaduais caiu de US\$ 44 bilhões, em junho de 1997, para US\$ 12 bilhões, em dezembro do mesmo ano. Assim, a federalização do Banespa responde por US\$ 27 bilhões dessa queda total de US\$ 32 bilhões. Além disso, as privatizações do Banerj e do Credireal, em junho e outubro de 1997, respectivamente, e as vendas do Bemge e do Bandepe, no segundo semestre de 1998, também contribuíram para reduzir a presença dos bancos estaduais no sistema financeiro.

No caso dos bancos privados nacionais, houve queda significativa – 53,6% para apenas 40,8% – da participação dessas instituições no total dos depósitos dos bancos múltiplos e comerciais no momento imediatamente posterior à estabilização da economia, entre o primeiro semestre de 1994 e o segundo semestre de 1995, quando houve a liquidação do Econômico. Vale mencionar que, contrariamente, os bancos públicos múltiplos e co-

16 No estudo, os dados de créditos concedidos são líquidos de rendas a apropriar.

17 Com isso, continuaram a existir apenas dois bancos múltiplos federais (Banespa e BNB – Banco do Nordeste do Brasil). Além desses, o sistema bancário público federal conta com dois bancos comerciais (Banco do Brasil e Basa – Banco da Amazônia), um de desenvolvimento (BNDES) e a Caixa Econômica Federal.

TABELA 4
Participação dos Bancos Federais, Estaduais, Privados Nacionais e Estrangeiros no
Total dos Bancos Múltiplos e Comerciais

	Jun/94	Dez/94	Jun/95	Dez/95	Jun/96	Dez/96	Jun/97	Dez/97	Jun/98	Dez/98
B. Públicos Federais	(Em %)									
Nº de Bancos	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0
Créditos	27,9	29,0	28,2	24,7	22,6	19,4	18,2	26,6	29,8	31,7
Ativos	25,4	23,8	20,5	18,9	15,6	16,7	17,7	29,0	25,6	27,4
Depósitos	14,3	21,0	22,6	24,8	22,8	20,9	21,7	29,0	29,9	28,4
Patrimônio Líquido	26,6	21,2	15,8	21,6	40,4	15,4	15,4	21,6	23,1	19,3
B. Públicos Estaduais	(Em %)									
Nº de Bancos	10,6	10,7	10,7	10,8	11,0	11,5	11,8	12,1	10,7	8,9
Créditos	18,9	19,3	20,4	22,8	24,5	26,2	27,1	8,7	5,3	4,0
Ativos	12,4	19,0	21,4	23,9	22,2	24,5	22,9	10,3	7,3	5,9
Depósitos	17,3	18,3	20,2	21,8	24,8	25,8	25,0	13,3	10,4	7,7
Patrimônio Líquido	13,4	8,9	9,6	11,8	7,6	11,9	11,7	4,6	3,0	3,1
B. Privados Nacionais	(Em %)									
Nº de Bancos	59,8	60,1	59,7	59,2	59,3	56,8	54,8	53,5	53,4	52,2
Créditos	39,5	41,5	40,6	41,0	38,9	38,0	35,5	37,8	37,5	31,6
Ativos	43,8	43,1	44,6	41,0	44,0	41,4	38,3	35,5	38,4	35,7
Depósitos	53,6	48,9	46,1	40,8	42,1	40,4	36,3	36,9	38,4	39,3
Patrimônio Líquido	45,9	52,9	56,0	42,9	32,1	53,8	50,8	45,7	45,9	46,5
B. Estrangeiros – Filial	(Em %)									
Nº de Bancos	7,7	7,0	7,0	7,1	6,8	7,0	7,2	7,4	7,8	7,9
Créditos	3,2	1,9	1,9	2,1	2,3	2,1	2,1	2,6	2,8	2,7
Ativos	5,7	3,0	2,8	3,3	4,0	2,7	3,0	3,0	3,4	2,6
Depósitos	4,0	1,9	1,8	2,1	1,9	1,5	1,2	1,3	1,1	1,1
Patrimônio Líquido	3,2	3,0	3,2	4,2	3,5	3,4	3,1	2,8	3,0	2,3
B. Privados Nacionais com Controle Estrangeiro	(Em %)									
Nº de Bancos	7,7	8,2	8,2	8,3	8,9	10,6	11,8	13,5	14,6	17,7
Créditos	6,0	4,9	5,3	6,1	7,4	9,5	12,4	14,2	13,8	18,0
Ativos	6,4	5,4	5,1	6,8	7,9	9,1	12,2	12,6	14,6	18,4
Depósitos	6,4	5,5	4,4	5,3	4,5	7,0	11,2	12,0	12,6	15,7
Patrimônio Líquido	5,9	7,3	7,7	9,5	8,1	8,2	11,5	12,9	13,6	19,5
B. Privados Nacionais com Participação Estrangeira	(Em %)									
Nº de Bancos	12,6	12,3	12,8	12,9	12,3	12,3	12,7	11,6	11,7	11,3
Créditos	4,5	3,5	3,5	3,3	4,2	4,8	4,7	10,1	10,9	12,0
Ativos	6,2	5,6	5,6	6,2	6,3	5,6	5,9	9,6	10,6	9,9
Depósitos	4,4	4,4	4,9	5,3	3,9	4,4	4,7	7,5	7,6	7,7
Patrimônio Líquido	5,0	6,7	7,7	10,1	8,4	7,3	7,4	12,4	11,3	9,3
Total dos Bancos Múltiplos e Comerciais										
Nº de Bancos	246	243	243	240	236	227	221	215	206	203
Créditos*	88.420	143.582	159.292	163.364	164.014	157.941	163.022	133.962	126.501	121.465
Ativos*	277.871	353.254	411.197	419.072	480.190	456.912	521.141	493.082	505.644	450.864
Depósitos*	104.471	149.893	166.168	177.242	166.331	169.287	185.406	188.947	192.340	184.006
Patrimônio Líquido*	26.349	36.143	35.888	27.931	34.826	38.970	39.796	41.262	40.750	48.394
Total do Sistema Bancário Nacional										
Nº de Bancos	273	269	268	266	262	259	252	246	236	233
Créditos*	124.656	194.164	210.156	218.457	225.255	220.367	230.466	206.611	200.443	195.880
Ativos*	361.998	477.367	534.653	558.452	630.817	607.682	685.802	661.153	665.150	619.466
Depósitos*	137.133	199.084	218.748	231.112	220.194	225.428	242.107	247.360	245.900	236.415
Patrimônio Líquido*	38.264	54.078	54.810	48.604	55.612	54.994	55.652	57.038	55.507	61.710

Fonte dos dados brutos: Sisbacen.

* Valores em US\$ milhões.

merciais federais foram os que tiveram maior crescimento dessas captações nesse período. Aparentemente, isso foi consequência da busca de maior proteção nos bancos oficiais, em especial, no Banco do Brasil.

Os dados recentes mostram que os bancos privados nacionais continuam a responder por significativa parcela das operações ativas e passivas do sistema financeiro, apesar do ingresso de instituições estrangeiras. De fato, comparando-se o ano de 1998 com o anterior, os bancos privados nacionais aumentaram inclusive sua participação no total dos depósitos dos bancos múltiplos e comerciais. Tal crescimento reflete principalmente a participação ativa de tais instituições nos recentes episódios de privatização de bancos estaduais. Conforme visto na Seção 3.2, dos quatro bancos estaduais que foram vendidos, apenas o Bandepe, com uma rede de agências concentrada fora dos principais centros financeiros do Brasil, foi adquirido por um banco estrangeiro, o holandês ABN Amro. Os demais foram comprados por bancos privados nacionais: o Banerj e o Bemge pelo Itaú e o Credireal pelo BCN (que foi posteriormente comprado pelo Bradesco).¹⁸

O total das filiais de bancos estrangeiros tem um tamanho bastante reduzido em comparação com as demais instituições do sistema financeiro. Nesse caso, a principal explicação é o fato de essas filiais não poderem atuar no Brasil sob a forma de banco comercial, pois a organização bancária múltipla é privativa dos bancos constituídos sob a legislação brasileira. Assim, em março de 1998, enquanto as principais filiais de banco estrangeiro no país – BankBoston N.A. e Citibank N.A. – possuíam 12 e 21 agências, o BankBoston S.A. e o Citibank S.A., organizados como bancos múltiplos com controle estrangeiro, tinham 36 e 47 agências, respectivamente.

18 Além disso, poucas instituições estrangeiras foram pré-qualificadas para os leilões de privatização de bancos estaduais e apenas no caso do Bandepe houve proposta de compra por um banco estrangeiro. No leilão do Banerj, em junho de 1997, somente os bancos nacionais BCN, Bradesco, Itaú e Pactual (banco de investimento) foram pré-qualificados, mas apenas o Itaú apresentou proposta. No caso do Credireal, o BankBoston foi o único estrangeiro a se pré-qualificar, os demais sendo o BCN, o Bicbanco, o Noroeste (antes da venda para o Santander) e o Bozano, Simonsen. Nesse leilão, apenas o BCN apresentou proposta. Na privatização do Bemge, junto com o Meridional, Bradesco e Itaú, os bancos estrangeiros ABN Amro, Bilbao Vizcaya e Santander foram pré-qualificados. Contudo, nenhum desses estrangeiros apresentou proposta. Na venda do Bandepe, os bancos Bradesco, Meridional e ABN Amro foram pré-qualificados, mas somente o ABN Amro apresentou proposta.

Os bancos privados nacionais com controle estrangeiro foram os que proporcionalmente mais cresceram, na comparação do período mais recente com o anterior ao início do Plano Real, segundo qualquer um dos indicadores utilizados para comparar o tamanho das instituições. Enquanto em junho de 1994 esses bancos respondiam, por exemplo, por 6,4% dos ativos do total dos bancos múltiplos e comerciais, quatro anos e meio depois essa participação passou para 18,4%. No caso dos bancos com controle estrangeiro, cabe observar a aquisição do Banco Bamerindus pelo Hongkong Shanghai Banking Corporation, em março de 1997, e as transferências de controle do Excel-Econômico e do Real para o espanhol Bilbao Vizcaya e o holandês ABN Amro, ocorridas, respectivamente, em agosto e novembro de 1998.

Juntando as filiais de bancos estrangeiros com os bancos com controle estrangeiro, chega-se a uma participação dos estrangeiros de 21,1% no total dos ativos dos bancos múltiplos e comerciais, ao final de 1998, contra 12,1% em junho de 1994. Embora em menor escala, os bancos com participação estrangeira também apresentaram significativo crescimento nos últimos anos. Tais instituições aumentaram sua participação de 6,2% para 9,9% nesse mesmo período.

Em relação às demais instituições financeiras que integram o sistema bancário nacional (bancos de desenvolvimento, caixas econômicas e bancos de investimento), destaca-se o expressivo aumento da concessão de créditos pelo BNDES e pela Caixa Econômica Federal, cujo volume pulou, respectivamente, de US\$ 6,7 bilhões e US\$ 26,5 bilhões, em junho de 1994, para US\$ 23,8 bilhões e US\$ 47,6 bilhões, em dezembro de 1998. Cabe observar o tamanho da Caixa Econômica Federal em relação aos demais bancos. Ao final de 1998, a Caixa possuía ativos no valor de US\$ 94,8 bilhões, ficando enquanto conglomerado atrás somente do Banco do Brasil,¹⁹ que possuía US\$ 107 bilhões em ativos.

4.2. Indicadores de Alavancagem, Qualidade dos Ativos e Lucratividade

A Tabela 5 apresenta alguns indicadores para aferir a alavancagem e a qualidade dos ativos do sistema bancário nacional. O grau de alavancagem foi medido levando-se em conta a proporção do volume de créditos concedi-

¹⁹ Incluindo as empresas subsidiárias.

dos em relação ao patrimônio líquido. Durante a maior parte do período analisado, tal indicador foi mais elevado nos bancos múltiplos e comerciais federais e estaduais, em comparação com as demais instituições analisadas. Por outro lado, a tabela mostra que após o início do Proes, em agosto de 1996, houve acentuada queda na alavancagem dos bancos múltiplos e comerciais estaduais. No caso dos bancos privados nacionais, o grau de alavancagem também caiu no segundo semestre de 1996, após significativo aumento nos dois primeiros anos pós-Plano Real, chegando a seu nível mais baixo, durante todo o período analisado, no segundo semestre de 1998.

Para apurar a qualidade dos ativos, foi analisado o volume de inadimplência, medido pela relação entre os créditos em atraso e em liquidação e os créditos totais, e comparado o volume de provisões com o de créditos em atraso e em liquidação.²⁰ Os dados mostram forte aumento da inadimplência no segundo semestre de 1995, após os aumentos de juros e a queda do nível de atividade que se seguiram à crise mexicana, em todos os tipos de banco estudados, mas principalmente nos bancos privados nacionais. A inadimplência voltou a aumentar no final de 1997, em virtude da crise asiática, que também resultou em um aumento nos juros e numa redução do ritmo de crescimento da economia. Nesse caso, contudo, os bancos privados nacionais foram bem menos atingidos do que em 1995. Enquanto o nível de inadimplência passou de 3,9%, em junho de 1995, para 16,6%, em junho de 1996, recentemente o aumento da inadimplência foi de 3,6%, em junho de 1997, para apenas 5,1%, em junho de 1998, caindo no semestre seguinte para 4,2%.

20 O Banco Central considera créditos em atraso aqueles cujas operações estejam vencidas há mais de 60 dias. Em liquidação são aqueles cujas operações venceram há mais de 180 dias com garantias consideradas insuficientes ou há mais de 360 dias com garantias suficientes. No estudo, tais valores estão líquidos de “rendas a apropriar”, ou seja, dos encargos que são cobrados sobre os créditos em atraso e em liquidação. As taxas implícitas de tais encargos costumam ser bastante elevadas, uma vez que são utilizadas como instrumento de negociação pelas instituições financeiras com os mutuários. Pinheiro e Cabral (1998) afirmam que não é incomum os bancos aceitarem o pagamento de apenas 40% do montante devido (o que pode, ainda assim, envolver um desembolso maior do que o valor original do empréstimo). Desse modo, a inclusão do valor das “rendas a apropriar” nos créditos tende a superestimar o nível de inadimplência.

TABELA 5
Indicadores de Alavancagem e Qualidade dos Ativos dos Bancos
Múltiplos e Comerciais
(Em %)

	Jun/94 Dez/94		Jun/95 Dez/95		Jun/96 Dez/96		Jun/97 Dez/97		Jun/98 Dez/98	
Alavancagem (Créditos/Patrimônio Líquido)										
Públicos Federais	3,5	5,4	7,9	6,7	2,6	5,1	4,8	4,0	4,0	4,1
Públicos Estaduais	4,7	8,6	9,4	11,3	15,1	8,9	9,5	6,2	5,5	3,3
Privados Nacionais	2,9	3,1	3,2	5,6	5,7	2,9	2,9	2,7	2,5	1,7
Estrangeiros – Filial	3,4	2,5	2,7	2,9	3,1	2,6	2,7	2,9	2,8	2,9
P.N. com Controle Estrangeiro	3,4	2,6	3,0	3,7	4,3	4,7	4,4	3,6	3,1	2,3
P.N. com Participação Estrangeira	3,0	2,1	2,0	1,9	2,4	2,7	2,6	2,7	3,0	3,2
Total de Múltiplos e Comerciais	3,4	4,0	4,4	5,8	4,7	4,1	4,1	3,2	3,1	2,5
Sistema Bancário Nacional	3,3	3,6	3,8	4,5	4,1	4,0	4,1	3,6	3,6	3,2
Qualidade dos Ativos (Créditos em Atraso e em Liquidação/Créditos Totais)										
Públicos Federais	12,5	11,0	15,6	14,3	21,5	18,3	18,5	21,5	24,2	33,2
Públicos Estaduais	1,4	2,6	4,0	5,2	5,0	5,1	4,8	9,6	10,8	17,0
Privados Nacionais	1,1	2,1	3,9	15,6	16,6	4,8	3,6	4,5	5,1	4,2
Estrangeiros – Filial	2,4	5,6	6,6	7,5	8,8	9,6	8,9	8,0	6,9	7,1
P.N. com Controle Estrangeiro	1,2	2,3	4,7	5,0	3,5	3,4	4,6	4,5	5,7	5,8
P.N. com Participação Estrangeira	1,4	2,6	3,3	5,2	5,9	4,7	4,1	3,1	4,5	6,5
Total de Múltiplos e Comerciais	4,4	4,8	7,3	11,7	13,3	7,5	6,9	9,4	11,2	14,6
Sistema Bancário Nacional	3,8	4,3	6,6	10,3	11,5	7,1	6,4	7,6	8,7	10,3
Qualidade dos Ativos (Provisões sobre Créditos em Atraso e em Liquidação/Créditos em Atraso e em Liquidação)										
Públicos Federais	10,4	18,5	37,9	77,7	119,5	117,8	150,0	148,0	132,4	90,3
Públicos Estaduais	276,4	142,0	113,3	104,9	113,6	124,0	125,3	119,6	197,9	192,0
Privados Nacionais	150,2	141,0	123,1	104,0	108,4	110,2	119,3	116,5	144,9	184,2
Estrangeiros – Filial	97,7	78,7	81,5	85,0	91,9	96,7	97,8	100,3	107,5	106,3
P.N. com Controle Estrangeiro	141,4	126,1	101,9	109,5	109,9	104,1	89,6	95,9	89,6	108,2
P.N. com Participação Estrangeira	114,2	91,9	107,0	94,6	111,0	113,9	118,5	240,3	156,6	121,3
Total de Múltiplos e Comerciais	45,3	57,8	69,0	95,9	112,8	115,7	132,4	138,2	135,5	106,8
Sistema Bancário Nacional	50,9	61,2	73,1	95,3	109,3	108,6	126,0	137,6	136,1	117,4

Fonte dos dados brutos: Sisbacen.

Esse aumento da inadimplência ocorreu principalmente nos bancos múltiplos e comerciais estaduais e federais. No caso dos bancos estaduais, isso se deveu mais a uma diminuição dos créditos concedidos do que a um aumento dos créditos em atraso e em liquidação. Em relação às instituições públicas federais, vale destacar que, ao longo de todo o período analisado, elas foram as que apresentaram maior índice de inadimplência, tendo peso importante nesse índice o Banco do Brasil, que, no final de 1998, respon-

dia por quase 80% dos créditos concedidos pelos bancos múltiplos e comerciais federais. A propósito, esse elevado índice de inadimplência do banco tem como principal origem os empréstimos ao setor agrícola, que, segundo dados de junho de 1998, era responsável por US\$ 12 bilhões de um total de US\$ 47 bilhões de créditos concedidos.

De acordo com Bozano, Simonsen (1998), os empréstimos ao setor agrícola são um mau negócio no Brasil. O único motivo pelo qual os bancos privados realizam essas operações é a insistência do Banco Central de que pelo menos 25% da carteira de créditos sejam destinados a esse setor. No caso do Banco do Brasil, a Resolução 2.273 do Banco Central, de fevereiro de 1998, determina que 40% dos depósitos de poupança sejam direcionados à agricultura. Enquanto isso, os demais bancos são obrigados a destinar 70% de tais recursos para o setor imobiliário, cujo índice de inadimplência é bem menor.²¹ Contudo, o governo paga a diferença entre a remuneração da poupança (6,17% a.a. mais TR) e a taxa desses empréstimos (9,5% a.a.), o que no primeiro semestre de 1998 correspondeu a 4,6% a.a. Além disso, cabe observar que os créditos não-pagos pelos agricultores têm sido cobertos pelo Tesouro.

As provisões para créditos em atraso e em liquidação cresceram substancialmente em 1995 e no primeiro semestre de 1996, em um montante bastante superior ao aumento da inadimplência. Tal ajuste aconteceu principalmente no Banco do Brasil, cujo montante de provisões referentes à carteira comercial passou de US\$ 690 milhões no segundo semestre de 1994 para US\$ 8,9 bilhões no primeiro semestre de 1996, enquanto os créditos em atraso e em liquidação passaram de US\$ 4,2 bilhões para US\$ 7,2 bilhões no período. Contudo, no segundo semestre de 1998, o percentual de provisões em relação aos créditos em atraso e em liquidação voltou a cair, com o aumento da inadimplência no Banco do Brasil. A Tabela 5 também mostra um aumento desse percentual nos bancos estaduais no segundo semestre de 1996, após o início do Proes.

21 *Note-se que o Banco do Brasil se beneficia de ter 45% de reservas livres, já descontados os 15% de requisito de reservas. Os bancos privados, por outro lado, somente têm liberdade para administrar 15% dos recursos captados através de poupança.*

A Tabela 6 apresenta indicadores selecionados de rentabilidade dos bancos. Assim como no caso do aumento da inadimplência, a lucratividade dos bancos (lucro líquido/patrimônio líquido) caiu significativamente após as elevações dos juros no final de 1995 e de 1998. Durante a maior parte do período analisado, os bancos privados nacionais com participação estrangeira e com controle estrangeiro foram os que tiveram maior retorno em relação ao patrimônio líquido. Mais recentemente, porém, no segundo semestre de 1998, os bancos privados nacionais foram os mais rentáveis. Cabe destacar também a elevada volatilidade da lucratividade, que é maior no caso dos bancos públicos e privados nacionais e menor nos bancos com controle estrangeiro.

O índice de margem líquida dos bancos corresponde à relação entre o resultado de intermediação financeira e o total de ativos. A forte redução desse indicador no segundo semestre de 1994 reflete a perda dos ganhos de receita com o *floating* de recursos decorrentes da estabilização da economia.

Outro indicador de rentabilidade é representado pela relação entre as receitas de serviços e a soma das receitas de intermediação financeira e de serviços. Tal indicador mostra que os bancos têm procurado compensar as perdas dos ganhos com o *floating* elevando as tarifas bancárias e cobrando por serviços que eram gratuitos no período de inflação elevada.

Por último, a Tabela 6 mostra o indicador utilizado internacionalmente para medir a eficiência dos bancos, calculado através da divisão do total das despesas administrativas e de pessoal pelo resultado bruto de intermediação financeira acrescido das receitas de serviços. Infelizmente, conforme alertam Bevilaqua e Loyo (1998), as despesas computadas nos demonstrativos de resultado dos bancos não eram perfeitamente indexadas no período anterior à adoção do Plano Real, de modo que tais custos estão subestimados. Assim, os dados do primeiro semestre de 1994 não são comparáveis com os dos demais períodos.

Os dados obtidos mostram significativa diminuição na eficiência dos bancos nos primeiros anos pós-Plano Real. Nesse sentido, cabe destacar que, durante o período de inflação elevada, os bancos procuraram maximizar os ganhos de *floating* estabelecendo uma vasta rede de agências, o que permi-

TABELA 6
Indicadores de Rentabilidade dos Bancos Múltiplos e Comerciais
(Em %)

	Jun/94	Dez/94	Jun/95	Dez/95	Jun/96	Dez/96	Jun/97	Dez/97	Jun/98	Dez/98
Lucro Líquido/Patrimônio Líquido	(% a.a.)									
Públicos Federais	5,7	(1,5)	(72,1)	(45,0)	(80,2)	8,9	8,9	10,6	10,1	11,0
Públicos Estaduais	17,4	(46,5)	(20,5)	(34,3)	(15,6)	14,7	18,2	(9,1)	(62,0)	(1,7)
Privados Nacionais	17,4	15,8	15,3	0,3	(22,9)	12,0	13,2	-4,9	(0,6)	13,4
Estrangeiros – Filial	4,8	0,7	(4,4)	(1,4)	2,6	(8,8)	1,2	(14,5)	17,8	7,8
P.N. com Controle Estrangeiro	19,9	22,0	13,7	10,5	22,5	18,2	18,7	4,2	15,4	3,9
P.N. com Participação Estrangeira	11,3	36,9	22,2	22,0	32,0	24,1	30,6	7,7	15,1	7,3
Total de Múltiplos e Comerciais	13,6	6,9	(6,2)	(12,1)	(43,5)	12,4	14,6	(0,8)	(3,5)	9,0
Sistema Bancário Nacional	11,1	8,7	(2,6)	(5,1)	(26,6)	11,5	13,8	0,5	0,2	8,4
Margem Líquida [(Receita de Intermediação Financeira – Despesa de Intermediação Financeira)/Ativo]	(% a.a.)									
Públicos Federais	0,5	4,9	4,6	2,9	3,5	1,4	1,5	7,3	5,9	5,8
Públicos Estaduais	12,7	9,1	7,8	7,1	6,0	5,7	5,5	4,2	4,7	7,7
Privados Nacionais	9,9	10,2	8,4	7,5	5,2	5,4	5,4	3,9	4,9	4,2
Estrangeiros – Filial	17,2	5,9	6,0	6,0	3,1	3,1	1,2	1,6	3,6	2,6
P.N. com Controle Estrangeiro	25,9	13,4	9,6	6,3	5,4	5,7	4,2	5,1	4,3	6,0
P.N. com Participação Estrangeira	25,6	9,1	3,8	4,3	2,5	2,7	2,8	4,3	3,5	4,2
Total de Múltiplos e Comerciais	10,2	8,7	7,2	6,2	4,9	4,6	4,3	5,0	4,9	5,2
Sistema Bancário Nacional	7,1	7,3	6,4	5,2	3,9	4,1	3,6	4,2	3,9	4,0
Receitas de Serviços/Resultado de Intermediação Financeira e Receitas de Serviços										
Públicos Federais	42,7	23,8	28,6	46,3	45,2	70,4	63,6	21,9	26,8	28,3
Públicos Estaduais	4,5	13,4	14,6	16,0	18,6	18,5	17,4	29,9	27,4	18,5
Privados Nacionais	6,8	18,6	19,2	25,3	30,0	33,3	30,8	40,5	30,0	36,3
Estrangeiros – Filial	1,5	15,6	12,4	13,1	15,2	22,0	39,5	27,3	16,4	15,7
P.N. com Controle Estrangeiro	1,7	10,1	12,6	16,8	16,0	16,2	19,9	26,3	28,9	26,2
P.N. com Participação Estrangeira	1,1	9,7	16,7	15,6	35,1	34,7	25,6	34,7	34,1	33,0
Total de Múltiplos e Comerciais	5,2	17,2	18,9	24,4	28,4	32,4	30,2	30,2	28,7	29,9
Sistema Bancário Nacional	7,2	18,1	19,7	25,4	31,2	32,8	33,2	31,5	31,3	32,2
Eficiência (Despesas Administrativas e de Pessoal/Resultado de Intermediação Financeira e Receita de Serviços)										
Públicos Federais	810,1	170,6	161,9	203,7	184,5	234,1	615,6	106,5	88,4	88,9
Públicos Estaduais	127,6	125,6	95,7	100,0	102,4	92,0	83,2	71,4	113,8	64,0
Privados Nacionais	39,8	70,2	66,7	79,5	92,7	95,7	78,8	103,2	81,0	94,1
Estrangeiros – Filial	9,4	84,8	76,5	64,3	73,2	89,6	126,0	106,5	44,1	111,0
P.N. com Controle Estrangeiro	9,6	42,1	50,7	61,0	62,3	64,0	74,1	87,8	85,5	83,1
P.N. com Participação Estrangeira	7,9	47,9	85,7	78,7	88,3	100,6	96,2	96,1	99,7	90,9
Total de Múltiplos e Comerciais	58,8	92,4	87,0	98,5	105,8	108,6	145,8	92,6	88,5	85,9
Sistema Bancário Nacional	70,8	93,0	85,2	98,9	109,4	106,1	140,2	95,4	92,5	89,9

Fonte dos dados brutos: Sisbacen.

tiu a captação rápida dos recursos dos clientes, com os pagamentos de contas sendo realizados diretamente em tais locais. Com a diminuição das receitas de *floating*, houve queda do nível de eficiência. Só a partir do segundo semestre de 1997, tal nível melhorou bastante, em função (principalmente) de ajustes nos bancos públicos federais, do ingresso de bancos estrangeiros, da própria reação dos bancos privados nacionais ao aumento da presença de tais instituições estrangeiras no sistema financeiro e dos efeitos do Proes.

Durante a maior parte do período analisado, de dezembro de 1994 a junho de 1997, os bancos privados nacionais com controle estrangeiro foram os mais eficientes. Embora os processos de transferência de controle acionário para os bancos estrangeiros tenham levado, inicialmente, a uma queda da eficiência dessas instituições, tal desempenho, superada a fase inicial de ajuste, tem melhorado significativamente. Em 1997, as despesas administrativas e de pessoal do HSBC Bamerindus, por exemplo, foram equivalentes a 127,1% da soma do resultado de intermediação financeira com as receitas de serviços. Já em 1998, tal proporção caiu para 98,3%.

A atual tendência do índice de eficiência dos bancos privados nacionais é mais difícil de ser analisada, em função da elevada volatilidade desse indicador. Comparando ano a ano, no entanto, nota-se o aumento da eficiência de tais instituições nos dois últimos anos, com o índice caindo de 94,2%, em 1996, para 88,9% em 1997 e 86,7% em 1998.

O Bradesco, por exemplo, teve índice de eficiência de 80,3% em 1998, abaixo dos 81,4% registrados em 1997. No período recente, o banco tem procurado lançar novos produtos e serviços que dispensam o cliente da necessidade de ir às suas dependências, permitindo, por exemplo, a realização de compras e operações bancárias pela Internet.

No caso do Itaú, o índice foi de 75% em 1998 contra 81,2% em 1997, com a expectativa de que o desempenho melhore ainda mais com o avanço do processo de reestruturação do Banerj e do Bemge, adquiridos pela instituição em junho de 1997 e setembro de 1998, respectivamente. Além disso, o banco tem investido fortemente na expansão dos canais de atendimento e na automação de processos, permitindo que atualmente 73% das transações dos clientes sejam executados por meio de auto-atendimento.

No extremo oposto, os bancos comerciais e múltiplos públicos federais foram os menos eficientes, entre junho de 1994 e dezembro de 1997.²² No período recente, tais instituições têm apresentado melhora em seu desempenho. No caso do Banco do Brasil, as despesas administrativas e de pessoal alcançaram em 1998 US\$ 7 bilhões (US\$ 6,1 bilhões, considerando-se apenas a carteira comercial), com uma redução de 9% em comparação com o mesmo período do ano anterior. Cabe observar que o banco fechou o primeiro semestre desse ano com um total (incluindo as subsidiárias) de 73.006 funcionários e 14.620 estagiários. Desde o início de 1995, quando houve mudança na gestão da instituição, até o final de junho de 1998, a redução foi de 46.374 pessoas do quadro permanente e 9.111 do temporário. Nesse período, foram fechadas 329 agências. Enquanto isso, o número de postos de atendimento, considerados mais ágeis e baratos, pulou de 1.808 para 2.201.

Por último, os dados também evidenciam expressivo aumento da eficiência dos bancos comerciais e múltiplos estaduais após o estabelecimento do Proes. Até então, tais instituições somente apresentavam desempenho superior aos bancos federais. Contudo, no primeiro semestre de 1998, o índice de eficiência de tais instituições piorou, embora essa situação aparente ter sido apenas transitória, dado que no semestre seguinte o índice voltou a apresentar a mesma tendência anterior de queda.

5. Análise dos Principais Bancos Nacionais e Comparações Internacionais

Na primeira parte desta seção, são analisados os 20 maiores bancos com carteira comercial ou múltipla, com base no total do ativo. Na segunda parte, são comparados os cinco maiores bancos múltiplos e comerciais do Brasil com os principais bancos dos Estados Unidos e de outros países emergentes da América Latina e do Leste Asiático.

²² No primeiro semestre de 1997, o Banco do Brasil tornou evidente em suas demonstrações contábeis o passivo relativo ao complemento de aposentadoria dos funcionários que ingressaram na empresa até 14.4.67, com a provisão de R\$ 8,7 bilhões. Tal fato contribuiu para a significativa queda de eficiência dos bancos federais nesse período.

5.1. Análise dos Principais Bancos Nacionais

Ao final do primeiro semestre de 1998, dentre os 20 maiores bancos no país com carteira comercial ou múltipla segundo o total do ativo, seis eram estrangeiros (BankBoston, Boavista InterAtlântico, Citibank, HSBC Bamerindus, CCF Brasil e Sudameris), um era banco com participação estrangeira (BBA Creditanstalt), 10 eram privados nacionais (Bradesco, Itaú, Unibanco, Real, Safra, Meridional do Brasil, Bozano, Simonsen, BCN,²³ Excel-Econômico e Mercantil Finasa), dois eram federais (Banco do Brasil e Banespa) e um estadual (Nossa Caixa). Provavelmente, o número de instituições estrangeiras dentre os principais bancos brasileiros deve ter aumentado ao final de 1998, com a transferência de controle do Real e do Excel-Econômico para o holandês ABN Amro e para o espanhol Bilbao Vizcaya, respectivamente. A privatização do Banespa em 1999 também pode modificar significativamente esse *ranking*.

A Tabela 7 apresenta indicadores selecionados de tais instituições em junho de 1998, com os dados revelando cenário semelhante ao apresentado na seção anterior. O Banco do Brasil, por exemplo, operava bem mais alavancado do que as demais instituições analisadas. O atual nível de inadimplência dos bancos comerciais e múltiplos públicos federais era bem maior do que o apresentado pelos bancos privados nacionais e estrangeiros. Por outro lado, tanto o Banco do Brasil quanto o Banespa dispunham de um volume de provisões suficiente para cobrir os créditos inadimplentes existentes. Dos cinco bancos mais eficientes, três eram estrangeiros (BankBoston, CCF Brasil e Citibank), um tinha participação estrangeira (BBA Creditanstalt) e um era privado nacional (Safra). No outro extremo, os principais bancos públicos analisados, Banco do Brasil e Banespa, apresentaram índice de eficiência superior a 100%, ou seja, as receitas de serviços, junto com o resultado de intermediação financeira, não foram suficientes para cobrir as despesas administrativas e de pessoal.

Na tabela também foi incluído o índice de adequação ao capital dos bancos, apurado em consonância com o Acordo da Basiléia. Com exceção do Banco do Brasil e do Excel-Econômico, as demais instituições analisadas

²³ Em outubro de 1997, o Bradesco adquiriu o controle acionário do BCN. Contudo, os dois bancos têm operado de forma independente, compartilhando produtos e serviços.

TABELA 7
Indicadores Seleccionados dos 20 Maiores Bancos Múltiplos e Comerciais
(Junho de 1998)

	Ativos (US\$ Milhões)	Créditos (US\$ Mi- lhões)	Depósitos (US\$ Mi- lhões)	Patrim. Lí- quido (US\$ Mi- lhões)	Créditos/ Pat. Líq.	Inadimp. / Créditos (%)	Provis./ Inadimp. (%)	Índ. Adeq. Capital (%)	Lucro/ Pat. Líq. (%)	Margem Líquida (%)	R. Serv./ RS+ RIF (%)	Efi- ciência (%)
Brasil	111.913	46.957	52.423	5.433	8,6	20,1	126,3	10,3	13,5	2,9	39,8	134,3
Bradesco	59.253	26.532	23.075	5.441	4,9	2,1	172,2	17,1	15,5	7,3	25,6	74,4
Itaú	45.165	16.571	16.028	4.066	4,1	0,9	506,2	19,8	17,3	6,9	36,1	72,7
Unibanco	27.002	14.012	5.988	2.754	5,1	1,7	301,2	14,0	17,6	7,5	35,9	83,1
Banespa	23.229	4.499	10.596	3.438	1,3	29,9	105,0	36,9	(2,5)	4,8	30,4	104,4
Real (Grupo)	18.762	9.708	7.058	1.590	6,1	1,7	221,5	14,8	12,4	4,7	37,3	95,1
Safrá	14.789	4.227	3.244	752	5,6	1,3	100,2	12,2	17,6	3,6	24,1	72,4
Meridional	14.209	3.448	2.763	882	3,9	0,8	320,2	17,0	0,0	1,8	44,6	84,5
BCN	13.993	6.019	2.712	627	9,6	3,5	170,2	17,1	20,1	4,0	17,1	75,1
Nossa Caixa	13.437	1.251	8.695	792	1,6	8,8	101,6	31,6	8,7	5,8	13,5	79,3
HSBC Bamerindus	12.144	3.077	5.939	954	3,2	1,1	153,5	23,3	10,1	5,5	46,8	100,5
Bozano	11.557	2.370	995	400	5,9	0,5	409,0	17,0	0,0	(0,6)	246,7	162,0
BankBoston (Grupo)	9.145	3.006	1.295	643	4,7	0,4	171,1	16,1	19,5	6,6	17,9	57,0
Citibank (Grupo)	8.699	5.152	1.311	922	5,6	3,0	116,4	13,9	12,2	5,4	33,5	62,2
CCF Brasil	8.645	1.573	230	308	5,1	0,8	89,0	14,7	26,3	1,1	34,4	61,1
BBA	7.479	2.598	1.843	520	5,0	0,3	202,0	13,3	24,4	1,6	21,4	52,4
Sudameris	6.870	3.275	1.676	499	6,6	5,6	66,0	11,3	12,1	5,4	17,2	89,2
Excel-Econômico	6.411	2.321	1.965	(503)	(4,6)	18,3	159,4	**10,8	8.536	(13,8)	(9,9)	(71,1)
Mercantil Finasa	6.209	2.424	3.448	1.041	2,3	3,0	82,4	26,2	8,9	5,7	18,9	86,3
Boavista InterAtlânt.	5.171	2.283	1.497	340	6,7	11,4	124,5	11,9	8,2	4,7	13,8	90,0

Fontes dos dados brutos: Bozano, Simonsen, Atlantic Rating e balanços dos bancos.

* Taxa de câmbio: R\$ 1,16 / US\$.

** Posição em 12.97. Dados não-disponíveis para junho de 1998. Contudo, de acordo com a Atlantic Rating, o banco continuava com o índice abaixo de 11% nesse mês.

observavam o limite de 11% de adequação do capital estabelecido pelo Banco Central, no qual as instituições financeiras precisavam se enquadrar até o final de 1998. No caso do Banco do Brasil, isso decorreu principalmente do volume elevado de empréstimos, em especial para o setor agrícola. No segundo semestre de 1998, no entanto, o banco privilegiou os investimentos em ativos sobre os quais incidia um fator de ponderação de risco reduzido. Tal atitude levou o índice para 11,1% ao final desse ano. Em relação ao Excel-Econômico, o banco se enquadrou no terceiro trimestre de 1998, após a transferência do controle para o Bilbao Vizcaya, quando houve um aumento de capital de R\$ 1 bilhão. Ao final de setembro, o índice do banco era de 12,4%.

5.2. Comparações entre os Principais Bancos Brasileiros, dos Estados Unidos e de Países Emergentes da América Latina e do Leste Asiático

A comparação entre os bancos brasileiros e os de outros países deve ser vista com certa cautela, uma vez que tais instituições tendem a ser bastante afetadas pela conjuntura econômica de cada país. Em especial, a crise asiática afetou seriamente os bancos dessa região. O contraste entre as instituições financeiras brasileiras e as asiáticas, no entanto, é notório quando se observa o grau de alavancagem dessas últimas antes da crise. Infelizmente, o estudo não dispõe de dados sobre o nível de inadimplência anteriores a 1997.

A Tabela 8 apresenta os indicadores selecionados dos cinco maiores bancos múltiplos e comerciais do Brasil, junto com os dos principais bancos dos Estados Unidos e de outros países emergentes da América Latina e do Leste Asiático. A tabela mostra que, exceto pelo Banco do Brasil, os principais bancos que operam no país são menos alavancados do que a maioria dos bancos analisados dos outros países. Nos bancos norte-americanos, por exemplo, a relação entre os empréstimos concedidos e o patrimônio líquido é cerca de 70% superior à dos bancos privados nacionais. Tais dados evidenciam a existência de amplo espaço para o aumento do crédito doméstico. Em nítido contraste com os bancos brasileiros, a tabela mostra excessivo nível de alavancagem em instituições da Coreia do Sul, Indonésia e Tailândia. Vale observar que, antes da crise asiática, esse nível também era bem elevado. Ao final de 1996, o volume de créditos do Korea Exchange Bank, por exemplo, correspondia a 825% do patrimônio líquido. Na Indonésia, os índices do Bank International Indonesia e do Bank Lippo eram de 916% e 822%, respectivamente. Já na Tailândia, os índices do Bangkok Bank e do Bank of Asia eram de 932% e 886%.

O indicador seguinte mostra que, enquanto os bancos múltiplos e comerciais públicos analisados apresentam nível de inadimplência bastante elevado, mesmo em comparação com alguns países da Ásia, os bancos privados nacionais demonstram ter carteiras de crédito bem menos problemáticas do que as da maioria dos bancos dos outros países analisados. Em termos de América do Sul, o índice de inadimplência dos bancos privados brasileiros é bem inferior ao dos principais bancos argentinos e mexicanos,

TABELA 8
Comparação entre Bancos Brasileiros, Americanos e de Países Emergentes

	Ativos (US\$ Milhões) *	Créditos (US\$ Milhões)	Depó- sitos (US\$ Milhões)	Patrim. Líquido (US\$ Milhões)	Cré- ditos/ Patrim. Lí- quido	Inadimp ./ Crédi- tos (%)	Provisões (%)	Índ. Adeq. Capital (%)	Lucro/ Pat.Liq (% a.a.)	Mar- gem Lí- quida (% a.a.)	R. Serv./ RS+ RIF (%)	Eficiência (%)
Brasil (1º Semestre de 1998)												
Banco do Brasil	111.913	46.957	52.423	5.433	8,6	20,1	126,3 ^V	10,3	13,5	2,9	39,8	134,3
Bradesco	59.253	26.532	23.075	5.441	4,9	2,1	172,2 ^V	17,1	15,5	7,3	25,6	74,4
Itaú	45.165	16.571	16.028	4.066	4,1	0,9	506,2 ^V	19,8	17,3	6,9	36,1	72,7
Unibanco	27.002	14.012	5.988	2.754	5,1	1,7	301,2 ^V	14,0	17,6	7,5	35,9	83,1
Banespa	23.229	4.499	10.596	3.438	1,3	29,9	105,0 ^V	36,9	(43) ^Δ	4,8	30,4	104,4
Estados Unidos (1º Semestre de 1998)												
Chase	366.995	165.076	207.091	22.610	7,3	0,7	2,2 ⁰	11,9	17,0	1,9	47,7	53,0
Citicorp	330.751	186.084	215.982	21.717	8,6		3,3 ⁰	11,7	20,9	2,9	38,6	49,0 ⁺
Nations Bank	307.985	179.755	169.238	26.670	6,7		1,8 ⁰		14,8	3,0		34,0
Bank America	263.885	163.104	178.094	20.039	8,1		2,2 ⁰		18,0	2,8	37,7	
BankBoston	70.499	42.520	45.196	4.980	8,5		1,7 ⁰		20,2	3,0	33,1	46,0
Argentina (1º Semestre de 1998)												
De la Nación	17.659	8.276	11.604	2.065	4,0	21,7 ⁺	47,3 ^V +		6,7	2,3	43,9	86,3
Rio de la Plata	14.182	4.900	4.262	953	5,1	3,3 ⁺	106,5 ^V +		12,6	2,3	39,8	80,0
De la Prov. de Bs. Aires	12.856	7.615	9.225	1.263	6,0	16,5 ⁺	51,2 ^V +		6,5	2,0	60,7	104,5
De Galicia y Bs. Aires	11.425	6.441	6.449	1.089	5,9	5,2 ⁺	70,9 ^V +		10,5	2,9	37,3	79,8
Francés S.A.	11.235	4.888	5.012	748	6,5	2,2 ⁺	98,5 ^V +		11,5	2,2	49,0	92,4
Chile (1997)												
Santiago	10.797	7.531	5.245	936	8,0	0,7	143,7 ^V		14,7	2,9		
Del Estado	10.780	5.669	6.031	647	8,8	2,3	81,1 ^V		9,9	3,3		
Santander	9.922	5.492	4.780	700	7,9	1,2	102,9 ^V	10,7	10,3	2,3	16,3	61,5
De Chile	7.646	5.109	4.136	771	6,6	0,8	208,6 ^V		21,1	3,7		
De Crédito e Inversiones	6.019	3.386	3.367	310	10,9	0,9	114,8 ^V		22,0	3,1		
México (1997)												
Banamex	31.154	16.963	21.607	2.749	6,2	20,5	55,4 ^V	13,7	13,0	2,2	32,1	100,0
Bancomer	27.116	20.089	19.194	2.351	8,5	13,7	57,5 ^V	12,7	6,0	2,9	22,4	69,9
Serfin	17.930	12.220	12.928	1.002	12,2	10,8	61,1 ^V		(216) ^Δ	2,3	22,7	
Bital	9.181	6.302	6.457	748	8,4	14,9	53,4 ^V	12,6	(19) ^Δ	2,9		
Santander Mexicano	8.019	5.563	5.643	351	15,9	2,8	135,1 ^V	10,5	(16) ^Δ	3,1		
Coreia do Sul (12 Meses até 30 de junho de 1998)												
Korea Exchange Bank	41.881	27.999	26.031	1.408 ⁺	11,9 ⁺	7,8	100,0 ^V	6,8 ⁺	(393) ^Δ		12,1	
Chohung Bank	37.394	24.950	26.413	1.242 ⁺			100,0 ^V	6,5 ⁺	(667) ^Δ			
Hanil Bank	36.349	24.810	24.825			7,0	100,0 ^V	6,9 ⁺	(587) ^Δ			
Commercial Bank of Korea	32.421	20.149	23.421			6,9	100,0 ^V	7,6 ⁺	(398) ^Δ			
Korea First Bank	28.152	16.058	18.903				100,0 ^V	-2,7 ⁺	(976) ^Δ			
Hong Kong (30 de junho de 1998)												
HSBC Holding PLC	484.367	241.100	344.297	27.540	8,8	2,2	110,3 ^V	9,3	18,2	2,3	33,7	56,2
Hang Seng Bank	52.581	26.020	44.409	6.034	4,3	0,9		22,0	16,9			
Bank of East Asia	17.216	11.097	12.411	1.805	6,1	1,3		15,3	10,5			
Dao Heng Bank	15.829	8.360	12.878	1.433	5,8	0,6		17,9	15,3			
Wing Lung Bank	6.607	3.738	5.236	778	4,8	4,8		14,3	12,7	2,1		
Indonésia (1997, Exceto nos Casos Mencionados)												
Bank Negara Indonesia	9.758 [#]	7.036 [#]	5.095 [#]	375 [#]	18,7 [#]	10,5 [#]		6,0 [#]	4,7 [#]	3,5 [#]		
Bank International Indonesia	5.031	3.357	2.897	521	6,4	33,6	4,0 ^V	11,7	9,6	4,1		
Bank Lippo	2.640	2.075	2.282	204	10,2	10,0	27,4 ^{V*}	10,4	12,4	4,0	23,0	
Bank Bali	2.565	469 [*]	1.596			55,0		10,8				
Bank Panin	1.607	283 [*]	846			20-25		17,4				
Tailândia (1997, Exceto nos Casos Mencionados)												
Bangkok Bank	31.281	22.818	21.029	2.292	10,0	29,7	18,9 ^V	13,0	4,1	3,2		
Krung Thai Bank	19.200 [*]	15.253 [*]	14.989 [*]	1.221 [*]	12,5 [*]	32,4	25,9 ^{V*}	7,7	(305) ^Δ	(2,4) [*]		
Siam Commercial Bank	15.839	12.367	12.831	921	13,4	19,9	16,3 ^V	9,1	7,7	3,4		
Bank of Ayudhya	10.905	8.900	8.593	579	15,4	17,3	15,7 ^V	9,2	7,5	3,0		
Bank of Asia	3.456	2.892	1.769	218	13,3	25,9	9,8 ^V	8,6	0,4	2,7		

Taxas de câmbio: 1,16 real/US\$ (Br.); 1,00 pesos/US\$ (Arg.); 439,81 pesos/US\$ (Ch.); 8,055 pesos/US\$ (Méx.); 1484,08 won/US\$ – 31.12.97 e 1.397,77 won/US\$ – 30.6.98 (Cor.); 7,744 HK\$/US\$ (H.K.); 4.909 rupiah/US\$ – 31.12.97, 8.669 rupiah/US\$ – 30.3.98, e 14.621 rupiah/US\$ – 30.6.98 (Ind.); 45,28 baht/US\$ – 31.12.97 e 42,33 baht/US\$ – 30.6.98 (Tai.).

* Primeiro semestre de 1998, #: 31.3.98; +: 31.12.1997; Δ: US\$ milhões; V: Provisões/Créditos em atraso e em liquidação;

0: Provisões/Créditos totais.

Fontes: Atlantic Rating, Bozano, Simonsen, Banco Central de la República Argentina, Latin Finance, Far Eastern Economic Review e balanços dos bancos.

mas ligeiramente superior ao dos chilenos. A inadimplência do Bradesco, do Itaú e do Unibanco é inferior inclusive à dos principais bancos estrangeiros da Argentina (Banco Rio de la Plata e Banco Francés) e do México (Santander Mexicano). Na Argentina, o processo de transferência do controle de bancos nacionais para estrangeiros tem sido mais intenso do que no Brasil. Dos 15 maiores bancos do país, sobrou apenas um controlado por privados nacionais, o Banco Galicia.²⁴

Na comparação com os países asiáticos analisados, o nível de inadimplência dos bancos privados brasileiros é superior apenas ao das instituições financeiras de Hong Kong. Aliás, em virtude da crise asiática, o sistema financeiro da região tem passado por amplas reestruturações. Na Indonésia, o governo encerrou em agosto de 1998 as atividades de três bancos privados – o Bank Dagang National Indonesia, Modern Bank e o Bank Umum Nasional. Também nessa data o governo assumiu o controle do Bank Central Asia, o maior banco privado do país, bem como do Bank PDFCI e do Bank Tiara Asia. Na Coreia do Sul, em janeiro de 1998, o governo nacionalizou o Korea First Bank (que aparece na Tabela 8) e o Seoul Bank, dois dos bancos com maiores problemas no país. Em julho, o Commercial Bank of Korea se uniu ao Hanil Bank, tornando-se o principal banco do país. Ainda em 1998, em setembro, o banco vendeu 4 trilhões de créditos em atraso e em liquidação e, no mês seguinte, recebeu uma ajuda de 3,3 trilhões de won (cerca de US\$ 2,4 bilhões) do governo para sanear a instituição.

A Tabela 8 mostra que, enquanto os principais bancos brasileiros possuem provisões mais do que suficientes para cobrir os créditos em atraso e em liquidação, o mesmo não ocorre com os maiores bancos da Argentina e do México. Na Indonésia e na Tailândia, os dados indicam um volume de provisões bem inferior aos créditos em atraso e em liquidação. Na Coreia do Sul, a situação dos bancos levou o Office of Bank Supervision (OBS) a requerer que eles fizessem provisões suficientes para cobrir a totalidade dos créditos perdidos e os prejuízos com a queda de valor dos investimentos em títulos, em consonância com o programa do FMI. Os índices de adequação ao capital obtidos também apontam a maior vulnerabilidade dos bancos asiáticos. Nesse caso, destaca-se o baixo índice do Bank Negara

24 Ver Gazeta Mercantil, de 2.6.97.

Indonésia, no primeiro trimestre de 1998, e dos bancos da Coreia do Sul, no final de 1997.²⁵

Excetuando o Banco do Brasil e o Banespa, o retorno em relação ao patrimônio líquido dos principais bancos brasileiros (16,6%) foi ligeiramente inferior ao registrado pelos bancos norte-americanos (17,5%) e de Hong Kong (17,4%). Por outro lado, foi superior ao dos bancos da Argentina, México, Coreia do Sul, Indonésia e Tailândia.²⁶ No caso da Coreia do Sul, além dos efeitos da crise asiática, a rentabilidade foi afetada pelo estabelecimento de critérios mais rígidos de adequação de capital. No primeiro semestre de 1998, os 22 bancos sul-coreanos amargaram perdas de US\$ 5,16 bilhões, devido ao elevado volume de provisões contra os créditos em atraso e em liquidação.

A margem líquida dos bancos brasileiros, especialmente a dos principais bancos privados, é bastante superior à dos outros países. Nesse caso, a principal explicação se refere ao elevado *spread* bancário (diferença entre as taxas passivas e ativas). Em 1998, por exemplo, as taxas de empréstimo para capital de giro e de *hot money* (taxas ativas em operações de curto prazo) foram de 53% e 42%, respectivamente. Por outro lado, os bancos pagaram aos clientes uma taxa de 24% para os recursos aplicados em CDBs (certificados de depósito bancário).²⁷

25 A situação do Bank Negara Indonésia ilustra as consequências da crise asiática sobre o balanço dos bancos da Indonésia. O índice de adequação ao capital da instituição caiu de 12,2%, no primeiro trimestre de 1997, para 8,3%, ao final de 1997, e 6%, no primeiro trimestre de 1998.

26 A superioridade dos bancos brasileiros em relação aos bancos desses países se mantém quando se observam os dados de 1997. Nesse ano, o retorno em relação ao patrimônio líquido foi de 9,6% no Banco do Brasil, de 13,6% no Bradesco, de 16,3% no Itaú, de 14% no Unibanco e de 51,8% no Banespa.

27 Puga (1998) estima um modelo auto-regressivo vetorial bayesiano (BVAR) em que relaciona o compulsório, o *spread* bancário (diferença entre a taxa de juros dos empréstimos para capital de giro e a taxa do CDB), o PIB e a inflação. Os resultados mostram que aumentos inesperados (choques) no compulsório explicam 9,6% das variações do *spread* em um horizonte de 12 meses. Por outro lado, choques no PIB ou na inflação não têm efeitos significativos sobre o *spread*. De fato, o diferencial entre as taxas dos empréstimos para capital de giro chegou a 3,5% a.m. no segundo trimestre de 1995 contra uma taxa inferior a 1% a.m. nos meses imediatamente anteriores ao Plano Real. Durante esse período, as autoridades fizeram amplo uso dos compulsórios para auxiliar na estabilização da economia, inclusive com o estabelecimento, em outubro de 1994, de um requisito de reserva sobre as operações ativas dos bancos. Em novembro de 1995, esse requisito foi cancelado.

A relação entre as receitas de serviço e o total do resultado de intermediação financeira e das receitas de serviço é praticamente igual entre os bancos nacionais e os norte-americanos. Cabe lembrar, conforme analisado na seção anterior, que as receitas de serviço passaram a representar parcela significativa das receitas dos bancos que operam no Brasil, após a estabilização da economia e a liberalização de determinadas tarifas bancárias.

Finalmente, os dados mostram a menor eficiência dos bancos nacionais em relação aos norte-americanos. Os resultados obtidos se assemelham aos do estudo da McKinsey (1998) sobre a economia brasileira. Tal estudo aponta que o nível de produtividade da mão-de-obra dos bancos brasileiros corresponde a 40% do nível de produtividade dos bancos norte-americanos, sendo de 29% para os bancos públicos nacionais e 52% para os privados. Um dos fatores que explicam essa diferença reside no fato de que, conforme visto na Seção 4.2, durante o período de inflação elevada os bancos estabeleceram vasta rede de agências, com os pagamentos de contas sendo realizados diretamente em tais locais. Tal tipo de pagamento é bem mais intensivo em trabalho do que o realizado nos Estados Unidos, onde a maioria dessas transações é feita pelo correio. Além disso, o trabalho de retaguarda (*back-office*) é mais descentralizado no Brasil. O trabalho da McKinsey cita o exemplo dos gerentes de agências que gastam bastante tempo tomando decisões quanto ao pagamento de cheques sem fundos e o fato de que diversas ligações de clientes são atendidas nas agências. A centralização de tais processos possibilitaria maior automação dos procedimentos, produzindo economias de escala. O estudo também mostra a necessidade de maior automação nas decisões de empréstimos.

6. Vulnerabilidade dos Bancos à Desvalorização Cambial

Desde outubro de 1991, quando houve uma maxidesvalorização cambial, até o final de 1998, as autoridades monetárias vinham mantendo um elevado e estável diferencial entre as taxas de juros dos títulos públicos federais em dólar e as praticadas em países desenvolvidos, em particular, nos Estados Unidos.²⁸ Nesse período, os bancos procuraram captar recursos no exterior para repasse no mercado doméstico. Em janeiro de 1999, o Banco

²⁸ Antes de outubro de 1991, as taxas de juros domésticas não apresentavam uma tendência definida em relação às externas [Puga (1995)].

Central deixou de estabelecer limites sobre a flutuação da taxa de câmbio, levando a uma forte depreciação da moeda doméstica. Com isso, o diferencial de juros acabou sendo fortemente negativo nesse mês. Tais fatos suscitaram preocupações quanto à capacidade de as empresas que contraíram empréstimos em moeda estrangeira nos bancos poderem cumprir suas obrigações e quanto à existência de *hedge* por parte das instituições financeiras para os créditos oferecidos e para as aplicações em títulos públicos federais, ou seja, se tais ativos do sistema financeiro estão protegidos contra uma desvalorização cambial.

Infelizmente, os dados disponíveis do Banco Central a respeito dos balanços dos bancos permitem apenas conhecer os passivos em moeda estrangeira, mas não informam com detalhes sobre os ativos em tais moeda. É certo, contudo, que o sistema financeiro não deve sofrer perdas significativas com a recente mudança no regime cambial, a se considerar as análises do passivo em moeda estrangeira; de informações levantadas junto ao sistema financeiro sobre como os bancos têm direcionado os recursos captados no exterior; e do volume de títulos públicos federais indexados à taxa de câmbio.

O volume de obrigações externas do sistema bancário diminuiu substancialmente no segundo semestre de 1998, em relação ao semestre anterior. Ao final de 1998, uma parte bastante significativa de tais obrigações se referia a passivos dos bancos estrangeiros (filiais de bancos estrangeiros e bancos com controle estrangeiro), os quais têm maior facilidade de captar recursos no exterior. Tais instituições podem sempre recorrer às suas matrizes para resolver eventuais dificuldades em honrar compromissos externos, sendo, desse modo, menos vulneráveis a alterações na taxa de câmbio.

A Tabela 9 mostra as participações dos diferentes consolidados bancários analisados na Seção 4 no total das obrigações e dos haveres externos dos bancos. As obrigações externas são constituídas principalmente por empréstimos no exterior, operações de repasses de recursos externos amparadas pela Resolução 63 e por obrigações com títulos e valores mobiliários no exterior.²⁹ Já os haveres externos são basicamente as aplicações e as dispo-

²⁹ *Nas captações externas por meio da Resolução 63, de agosto de 1967, os bancos não podem utilizar os recursos em benefício próprio, tendo que repassá-los às empresas nacionais, não havendo necessidade de os prazos das operações serem os mesmos.*

nibilidades em moeda estrangeira. Ao final de 1998, as obrigações externas do sistema bancário eram de US\$ 59,9 bilhões. Considerando-se apenas os bancos múltiplos e comerciais, esse valor foi de US\$ 50,3 bilhões. Desse total, apenas 28,7% corresponderam às captações de bancos privados nacionais, ou seja, US\$ 14,4 bilhões,³⁰ e 40,3% (US\$ 20,3 bilhões) às captações de bancos estrangeiros. Vale mencionar que, durante todo o período analisado, a participação dos bancos estrangeiros no total das obrigações externas dos bancos foi bem superior às suas participações nos créditos, ativos, depósitos e patrimônio líquido (ver Tabela 4).

A Tabela 10 mostra a relação entre as obrigações externas brutas e o passivo dos bancos e as obrigações externas brutas e líquidas em relação ao patrimônio líquido. Ao longo de todo o período analisado, destaca-se o elevado volume de captação externa dos bancos estrangeiros e com participação estrangeira em relação ao tamanho de tais instituições. Ao final de 1998, o volume de obrigações externas líquidas das filiais de bancos estrangeiros, por exemplo, era cerca de cinco vezes maior que o patrimônio líquido. Já no caso dos bancos privados nacionais, o volume de obrigações externas líquidas era inferior ao patrimônio líquido.

As obrigações externas dos bancos têm sido destinadas basicamente às operações de desconto de letras de exportação, financiamentos de comércio exterior e aplicações em títulos e valores mobiliários. Em relação às empresas exportadoras endividadas em moeda estrangeira, como as suas receitas também são em tal moeda, elas não devem ter dificuldades em honrar os compromissos assumidos. O problema é mais grave no caso dos financiamentos aos importadores. Contudo, os bancos têm utilizado os contratos futuros de DI e dólar da BM&F para proteger os clientes contra as oscilações dos juros e da taxa de câmbio. Finalmente, os bancos também têm investido em títulos públicos federais com correção cambial para se protegerem contra possível desvalorização da moeda. De acordo com o Banco Central, o volume de tais títulos fora da autoridade monetária era de US\$ 68 bilhões em dezembro de 1998, cerca de 21% da dívida mobiliária federal. Mesmo admitindo-se que o total de US\$ 1,1 bilhão dos recursos

30 A significativa queda de participação dos bancos públicos estaduais no total das obrigações externas dos bancos, no segundo semestre de 1997, foi devido à federalização do Banespa.

TABELA 9
Participação dos Bancos Federais, Estaduais, Privados Nacionais e Estrangeiros no
Total das Obrigações e dos Haveres Externos dos Bancos Múltiplos e Comerciais

	Jun/94	Dez/94	Jun/95	Dez/95	Jun/96	Dez/96	Jun/97	Dez/97	Jun/98	Dez/98
B. Públicos Federais	(Em %)									
Obrigações Externas	19,0	23,1	20,5	12,9	11,7	12,1	13,6	14,1	12,7	15,2
Haveres Externos	37,7	37,3	34,1	13,1	6,4	11,2	22,3	23,8	25,4	34,2
Obrigações Externas Líquidas*	12,7	16,2	15,1	12,9	13,7	12,3	11,6	12,1	10,8	12,0
B. Públicos Estaduais	(Em %)									
Obrigações Externas	5,6	5,7	5,7	5,3	4,7	4,3	4,5	0,7	0,3	0,3
Haveres Externos	8,7	7,9	9,3	13,4	10,1	12,7	15,3	1,1	0,5	0,1
Obrigações Externas Líquidas*	4,5	4,6	4,3	3,2	2,8	2,2	2,1	0,6	0,2	0,4
B. Privados Nacionais	(Em %)									
Obrigações Externas	40,9	43,1	44,8	46,1	44,3	47,3	44,4	39,1	35,6	28,7
Haveres Externos	36,4	34,5	37,9	49,2	57,5	48,0	37,5	52,8	47,9	29,2
Obrigações Externas Líquidas*	42,5	47,2	47,5	45,2	39,4	47,1	46,0	36,2	33,6	28,7
B. Estrangeiros – Filial	(Em %)									
Obrigações Externas	11,1	7,2	7,2	10,0	10,6	8,7	8,8	10,0	12,1	11,3
Haveres Externos	3,6	4,7	4,2	6,2	8,5	9,9	3,0	3,8	2,5	5,7
Obrigações Externas Líquidas*	13,7	8,3	8,4	11,0	11,3	8,4	10,2	11,3	13,6	12,2
B. Privados Nacionais com Controle Estrangeiro	(Em %)									
Obrigações Externas	14,3	11,1	11,8	15,0	16,6	17,1	19,5	21,2	24,1	29,0
Haveres Externos	8,3	5,3	3,7	4,8	5,7	8,2	14,4	12,0	14,0	23,0
Obrigações Externas Líquidas*	16,3	13,9	14,9	17,6	20,6	19,4	20,7	23,1	25,7	30,0
B. Privados Nacionais com Participação Estrangeira	(Em %)									
Obrigações Externas	9,1	9,9	10,1	10,7	12,1	10,5	9,1	15,0	15,3	15,4
Haveres Externos	5,3	10,2	10,7	13,4	11,9	10,0	7,5	6,6	9,6	7,8
Obrigações Externas Líquidas*	10,4	9,8	9,8	10,0	12,2	10,6	9,4	16,7	16,1	16,7
Total dos Bancos Múltiplos e Comerciais	(Em US\$ Milhões)									
Obrigações Externas	35.199	36.266	41.707	43.725	48.337	51.090	49.535	55.298	64.432	50.344
Haveres Externos	8.951	11.876	11.715	9.149	13.013	10.296	9.245	9.546	8.700	7.114
Obrigações Externas Líquidas*	26.248	24.390	29.992	34.576	35.324	40.794	40.290	45.751	55.732	43.230
Total do Sistema Bancário Nacional	(Em US\$ Milhões)									
Obrigações Externas	38.135	38.888	44.269	46.311	51.552	54.555	53.511	59.854	69.841	59.863
Haveres Externos	9.598	14.242	12.288	9.423	13.571	10.437	9.387	9.650	8.704	7.189
Obrigações Externas Líquidas*	28.537	24.646	31.981	36.888	37.980	44.118	44.125	50.205	61.136	52.673

Fonte dos dados brutos: Sisbacen.

* Obrigações externas líquidas = obrigações externas – haveres externos.

TABELA 10
Vulnerabilidade dos Bancos Múltiplos e Comerciais à Desvalorização Cambial

	Jun/94	Dez/94	Jun/95	Dez/95	Jun/96	Dez/96	Jun/97	Dez/97	Jun/98	Dez/98
Obrigações Externas/Passivo	(Em %)									
Públicos Federais	9,5	10,0	10,1	7,1	7,6	8,1	7,3	5,5	6,3	6,2
Públicos Estaduais	5,7	3,1	2,7	2,3	2,1	2,0	1,9	0,8	0,5	0,6
Privados Nacionais	11,9	10,3	10,2	11,7	10,1	12,8	11,0	12,3	11,8	9,0
Estrangeiros – Filial	24,6	24,1	26,2	32,1	26,4	35,6	28,0	36,9	45,6	47,7
P.N. com Controle Estrangeiro	28,0	20,9	23,4	22,8	21,2	21,1	15,2	18,8	21,0	17,6
P.N. com Participação Estrangeira	18,6	18,1	18,2	18,2	19,3	20,8	14,6	17,5	18,3	17,4
Total de Múltiplos e Comerciais	12,7	10,3	10,1	10,4	10,1	11,2	9,5	11,2	12,7	11,2
Sistema Bancário Nacional	10,5	8,1	8,3	8,3	8,2	9,0	7,8	9,1	10,5	9,7
Obrigações Externas/Patrimônio Líquido										
Públicos Federais	1,0	1,1	1,5	0,9	0,4	1,0	1,1	0,9	0,9	0,8
Públicos Estaduais	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	0,5	0,5	0,2	0,1	0,1
Privados Nacionais	1,2	0,8	0,9	1,7	1,9	1,2	1,1	1,1	1,2	0,6
Estrangeiros – Filial	4,7	2,4	2,7	3,7	4,2	3,4	3,6	4,7	6,3	5,1
P.N. com Controle Estrangeiro	3,2	1,5	1,8	2,5	2,9	2,7	2,1	2,2	2,8	1,5
P.N. com Participação Estrangeira	2,4	1,5	1,5	1,7	2,0	1,9	1,5	1,6	2,1	1,7
Total de Múltiplos e Comerciais	1,3	1,0	1,2	1,6	1,4	1,3	1,2	1,3	1,6	1,0
Sistema Bancário Nacional	1,0	0,7	0,8	1,0	0,9	1,0	1,0	1,0	1,3	1,0
Obrigações Externas Líquidas/Patrimônio Líquido										
Públicos Federais	0,5	0,5	0,8	0,7	0,3	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6
Públicos Estaduais	0,3	0,3	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Privados Nacionais	0,9	0,6	0,7	1,3	1,2	0,9	0,9	0,9	1,0	0,6
Estrangeiros – Filial	4,3	1,9	2,2	3,2	3,3	2,6	3,4	4,4	6,2	4,8
P.N. com Controle Estrangeiro	2,7	1,3	1,6	2,3	2,6	2,5	1,8	2,0	2,6	1,4
P.N. com Participação Estrangeira	2,0	1,0	1,1	1,2	1,5	1,5	1,3	1,5	1,9	1,6
Total de Múltiplos e Comerciais	1,0	0,7	0,8	1,2	1,0	1,0	1,0	1,1	1,4	0,9
Sistema Bancário Nacional	0,7	0,5	0,6	0,8	0,7	0,8	0,8	0,9	1,1	0,9

Fonte dos dados brutos: Sisbacen.

aplicados nos fundos de renda fixa cambiais de capital doméstico e de US\$ 1,4 bilhão investidos em títulos públicos federais pelos fundos de renda fixa de capital estrangeiro esteja integralmente aplicado em títulos públicos federais com correção cambial, teríamos cerca de US\$ 65,5 bilhões em títulos cambiais na carteira dos bancos.³¹ Tal montante superava as obrigações

31 *Dados referentes aos fundos cambiais foram obtidos por meio da Revista da Anbid, enquanto a posição dos fundos de renda fixa de capital estrangeiro em títulos cambiais foi extraída do Boletim Mensal do Banco Central. Para converter os valores em dólar, foi utilizada a taxa de câmbio de R\$1,21/US\$1.*

externas do sistema bancário em US\$ 5,7 bilhões e as obrigações externas líquidas em US\$ 12,8 bilhões. Em suma, também do lado dos ativos em moeda estrangeira, os dados revelam que o sistema financeiro está muito bem protegido contra a desvalorização cambial.

7. Conclusão

A queda das transferências inflacionárias pós-estabilização da economia tornou inevitável a profunda reestruturação do sistema financeiro brasileiro. Em um primeiro momento, os bancos procuraram se ajustar a essa nova situação aumentando fortemente as operações de crédito. Tal desempenho, contudo, foi interrompido pelo aumento da inadimplência no segundo semestre de 1995. Com isso, houve significativa piora nos lucros dos bancos. A quebra do Econômico foi um impulso adicional que levou as autoridades monetárias a realizarem mudanças na legislação e na supervisão bancária e a implementarem o Proer e o Proes. Também merece destaque a permissão para o ingresso de bancos estrangeiros.

Neste estudo, procurou-se avaliar as principais mudanças no sistema financeiro brasileiro pós-Plano Real e sua atual solidez. Os principais resultados obtidos, tentando responder às perguntas formuladas na introdução, foram:

1. Os bancos privados nacionais se encontram atualmente em uma posição menos vulnerável do que estavam nos primeiros anos pós-Plano Real. De fato, o grau de alavancagem dessas instituições, ao final de 1998, se encontrava em seu nível mais baixo se considerado o período 1994-1998. Além disso, os bancos privados nacionais foram bem menos atingidos pela crise asiática em 1997 do que pela crise mexicana em 1995. Enquanto no segundo caso o nível de inadimplência aumentou de 3,9% em junho de 1995 para 16,6% em junho de 1996, no primeiro caso o aumento foi de 3,6%, em junho de 1997, para 5,1%, em junho de 1998, caindo no semestre seguinte para 4,2%.
2. O nível de inadimplência do sistema bancário brasileiro, de 10,3% em dezembro de 1998, esteve fortemente concentrado nos bancos múltiplos e comerciais públicos federais. O problema principal são os empréstimos do Banco do Brasil ao setor agrícola. Vale observar que os créditos não-pagos

destinados a esse setor têm sido cobertos pelo Tesouro. Já no caso dos bancos privados nacionais, o nível de inadimplência era de 4,2%. Além disso, comparações internacionais revelam que os principais bancos privados nacionais são bem menos vulneráveis ao risco de crédito do que os bancos da Argentina, do México, da Indonésia, Tailândia e Coréia do Sul. Desse modo, pelo menos no tocante aos empréstimos do setor bancário, o sistema financeiro está atualmente bastante sólido, sendo bem remota a possibilidade de crise sistêmica.

3. O Proes, ao contrário dos programas anteriores de saneamento dos bancos estaduais, tem levado a uma redução significativa da participação dessas instituições no sistema financeiro nacional, além de melhoria na gestão dos recursos. Do total de 35 instituições financeiras estaduais que havia em agosto de 1996, a expectativa é de que restem apenas nove ao término do programa. Ao final de 1997, a participação dos bancos estaduais no total dos ativos dos bancos múltiplos e comerciais já havia caído a menos da metade da sua representatividade em junho de 1996. Também houve, após o Proes, forte diminuição do grau de alavancagem dessas instituições e aumento do percentual de provisões em relação aos créditos em atraso e em liquidação.

4. O ingresso de bancos estrangeiros tem contribuído para dar mais solidez e eficiência ao sistema financeiro nacional. Durante a maior parte do período analisado, entre dezembro de 1994 e junho de 1997, os bancos com controle estrangeiro foram os mais eficientes. Vale mencionar a aquisição do Bamerindus pelo HSBC, pela qual, pela primeira vez no Brasil, a falência de uma grande instituição foi resolvida com a transferência de controle para uma instituição estrangeira. Além disso, houve expressivo aumento de eficiência da instituição após a transferência do controle acionário.

5. O grau de incerteza quanto ao impacto da maior presença estrangeira no sistema financeiro nacional ainda é bastante elevado. Em especial, existe a preocupação a respeito de quantos bancos privados nacionais devem resistir ao aumento da concorrência. Dificilmente, porém, deve se repetir no Brasil a experiência da Argentina, onde somente restou um banco privado nacional entre os 10 maiores do país. No final de 1998, os bancos privados nacionais eram largamente hegemônicos em comparação com os bancos estrangeiros, tanto em relação aos créditos concedidos, aos ativos, aos depósitos e ao patrimônio líquido, quanto no *ranking* das principais ins-

tituições financeiras em termos de ativos. Nos dois últimos anos, tais instituições absorveram importantes bancos estaduais privatizados. Enquanto isso, a presença de bancos estrangeiros nesse processo tem sido bastante tímida, embora isso possa mudar, dependendo de quem vier a comprar o Banespa. Finalmente, conforme já assinalado, os dados de balanço revelam que os bancos privados nacionais estão bastante sólidos e, além disso, têm reagido à maior presença de bancos estrangeiros buscando ser mais eficientes.

6. O sistema financeiro não deve ser seriamente atingido pela desvalorização cambial. Uma parcela significativa das captações externas tem sido realizada por bancos estrangeiros, que podem recorrer às suas matrizes no exterior para resolver eventuais dificuldades em honrar compromissos externos. Além disso, as obrigações externas líquidas dos bancos estão direcionadas principalmente para empresas exportadoras, que possuem receitas também em dólar; para importadores, aos quais os bancos têm oferecido contratos futuros para protegê-los de uma desvalorização da moeda; ou para títulos com *hedge* cambial. Nesse último caso, inclusive, os dados disponíveis mostram que o volume de tais títulos no final de 1998 superava o montante de obrigações externas dos bancos.

Referências Bibliográficas

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Normativos editados pelo Banco Central, boletins e relatórios. Vários números.

_____ (1993). Organização do sistema financeiro nacional: sua criação, evolução e estágio atual. Dezembro, mimeo.

_____ (1998a). Programa de redução da participação do setor público estadual na atividade bancária. Julho, mimeo.

_____ (1998b). A supervisão bancária no Brasil. <http://www.bcb.gov.br/htms/FiscBan>. Setembro.

BARROS, J. R. M. de e ALMEIDA Jr., M. F. (1996). A reestruturação do sistema financeiro no Brasil. <Http://www.fazenda.gov.br/portugues/document/-publica.html>. Agosto.

- _____. (1997). Análise do ajuste do sistema financeiro no Brasil. <http://www.fazenda.gov.br/portugues/document/publica.html>. Maio.
- BARROS, J. R. M. de, LOYOLA, G. J. L. e BOGDANSKI, J. (1998). Reestruturação do sistema financeiro no Brasil. <http://www.fazenda.gov.br/portugues/document/publica.html>. Janeiro.
- BASTOS, C. R. e MARTINS, I. G. (1990). *Comentários à Constituição do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, v. 7.
- BEVILAQUA, A. S. e LOYO, E. (1998). Openness and efficiency in Brazilian banking. *Texto para Discussão*, n. 390. Rio de Janeiro: PUC, setembro.
- BNDESPAR (1996). Sistema financeiro brasileiro. Novembro, mimeo.
- BOZANO, SIMONSEN (1998). Brazilian banking in transition. Outubro, mimeo.
- BROCK, P. e ROJAS-SUAREZ, L. (1998). Understanding the behavior of bank spreads in Latin America. Setembro, mimeo.
- CAPRIO Jr., C. (1998). Banking on crises: expensive lessons from recent financial crises. *Working Paper*, n. 1979. World Bank, Policy Research, setembro.
- CARNEIRO, D. D., WERNECK, R. L. F., GARCIA, M. G. P. e BONOMO, M. A. (1993). Strengthening Brazil's financial economy. *Working Paper*, n. 142. Inter-American Development Bank, junho.
- CERQUEIRA, D. R. C. (1998). Crédito e inadimplência do sistema financeiro nacional – Evolução recente. *Boletim Conjuntural*, n. 42. Rio de Janeiro: Ipea, julho.
- CLAESSENS, S., DEMIRGÜÇ-KUNT, A. e HUIZINGA, H. (1998). How does foreign entry affect domestic banking market? *Policy Research Working Paper*, n. 1918. World Bank, junho.
- CONJUNTURA ECONÔMICA (1998). Análise dos maiores bancos privados nacionais. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, outubro, 1998.

- CYSNE, R. P. e FARIA, L. F. V. de (1997). Sistema financeiro brasileiro: diagnóstico e reformas requeridas. *Ensaio Econômicos*, n. 301. Rio de Janeiro: EPGE, Fundação Getulio Vargas, março.
- FAR EASTERN ECONOMIC REVIEW (1998). Banking in Asia/IMF-World Bank, outubro.
- FREITAS, M. C. P. (1998). A abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro. *Abertura externa e sistema financeiro*. São Paulo: Fundap, Convênio Ipea-Fundap, maio.
- KAMINSKY, G. L. e REINHART, C. M. (1996). The twin crisis: the causes of banking and balance-of-payments problems. Board of Governors of the Federal Reserve System and International Monetary Fund, fevereiro, mimeo.
- KRUGMAN, P. (1998). What happened to Asia? <http://web.mit.edu/krugman/www/DISINTER.html>. Janeiro.
- LATIN FINANCE (1998). Latin Banking Guide & Directory 1998-1999. *Supplement to Latin Finance*. Agosto.
- LEVINE, R. (1997). Financial development and economic growth. *Journal of Economic Literature*, v. 35, n. 2.
- MCKINSEY BRAZIL OFFICE (1998). Productivity – The key to an accelerated development path for Brazil. Março, mimeo.
- MERCER, Z. C. (1992). Valuing financial institutions. *Business One Irwin*. Illinois.
- PAPAGEORGIOU, D. (1992). Bancos estaduais: experiências e perspectivas. *Anais do Congresso sobre Bancos Estaduais*. Rio de Janeiro: Banco Central.
- PINHEIRO, A. C. e CABRAL, C. (1998). Credit markets and institutions in Brazil. *Ensaio BNDES*, n. 9. Rio de Janeiro: BNDES, dezembro.
- PUGA, F. P. (1995). A entrada de capitais e o controle monetário no Brasil. Tese de Mestrado. Rio de Janeiro: PUC, fevereiro.

- _____ (1998). Uma estimação dos efeitos dos compulsórios sobre o spread bancário, o PIB e a inflação. *Boletim Conjuntural*, n. 42. Rio de Janeiro: Ipea, julho.
- RAMOS, A. M. (1998). Capital structures and portfolio composition during banking crisis: lessons from Argentina 1995. *Working Paper*, n. 121. International Monetary Fund, agosto.
- RIGOLON, F., GIAMBIAGI, F. (1998). Renegociação das dívidas estaduais: um novo regime fiscal ou a repetição de uma antiga história? Julho, mimeo.
- STIGLITZ, J. (1988). Banks as social accountants and screening devices for the allocation of credit. *Working Paper*, n. 2710. National Bureau of Economic Research, Inc., outubro.
- _____ (1998). The financial system, business cycles, and growth. Seminário do Departamento de Economia da PUC. Rio de Janeiro: julho.
- WERLANG, S. R. C. e FRAGA NETO, A. (1993). Os bancos estaduais e o controle fiscal: alguns aspectos. *A última década: ensaios da EPGE sobre o Desenvolvimento Brasileiro nos anos 90*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- YOSHINO, J. A. (1994). Reforma do sistema financeiro nacional. São Paulo: IPE-USP, mimeo.
- _____ (1998). Regulação do sistema financeiro brasileiro. Rio de Janeiro: Ceres-EPGE-FGV, outubro, mimeo.

